

Analisis

Democratic Governance dan Peran Militer Pasca Pemilu 2004

ANALISIS PERISTIWA

- *Tinjauan Perkembangan Politik:*
Proses Demokrasi, Tarik-menarik Antara
Kepentingan Nasional dan Golongan
- *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*
Perekonomian Indonesia di Tahun 2003:
Stabil dan Moderat

ARTIKEL

- Tantangan dan Peluang *Democratic Governance*
Pasca Pemilu 2004
- Pelembagaan Komisi Yudisial dalam Struktur
Kekuasaan Kehakiman Indonesia
- Konsep *the Responsibility to Protect*: Tantangan Baru
Bagi Indonesia?
- Kewajiban Untuk Melindungi: Perspektif dari
Asia Tenggara
- Gerakan Islam Militan di Asia Tenggara: Identitas dan
Tantangan
- Militer dan Pemilu 2004

DOKUMEN

- Hubungan ASEAN-Jepang dan Kerja Sama Keamanan
Asia Pasifik

CSIS



CENTRE FOR STRATEGIC
AND
INTERNATIONAL
STUDIES

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan Internasional. *ANALISIS CSIS* adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam *ANALISIS CSIS* sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap *a priori* -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus menemukan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, ber-nalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Medelina K. Hendytiq

Dewan Redaksi

M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Raymond Atje, Edy Prasetyono, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Julius A. Mulyadi

Dokumentasi

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

1829-5908

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

2

ANALISIS PERISTIWA

□ *Tinjauan Perkembangan Politik:*

Proses Demokrasi, Tarik-menarik Antara
Kepentingan Nasional dan Golongan
Anton Djawamaku & M. Sudibjo

3 - 17

□ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

Perekonomian Indonesia di Tahun 2003: Stabil dan Moderat
Tim Departemen Ekonomi CSIS

18 - 31

ARTIKEL

□ *Tantangan dan Peluang Democratic Governance Pasca Pemilu 2004*

Gregorius Sahdan

32 - 51

□ *Pelembagaan Komisi Yudisial dalam Struktur Kekuasaan Kehakiman Indonesia*

A. Ahsin Thohari

52 - 60

□ *Konsep the Responsibility to Protect: Tantangan Baru Bagi Indonesia?*

Landry Haryo Subianto

61 - 78

□ *Kewajiban Untuk Melindungi: Perspektif dari Asia Tenggara*

Mely Caballero-Anthony

79 - 92

□ *Gerakan Islam Militan di Asia Tenggara: Identitas dan Tantangan*

Azyumardi Azra

93 - 105

□ *Militer dan Pemilu 2004*

Lina A. Alexandra dan Andi Widjayanto

106 - 120

DOKUMEN

□ *Hubungan ASEAN-Jepang dan Kerja Sama Keamanan Asia Pasifik*

Faustinus Andrea

121 - 132

PENGANTAR REDAKSI

PEMILU paling rumit yang pernah dilakukan telah usai. Dengan berharap-harap cemas rakyat menunggu apakah wakil dan pemimpin baru akan membawa perubahan-perubahan serta perbaikan yang selama ini tak kunjung nampak meski pemilu sudah berulang kali diadakan. Perubahan yang terpenting adalah dalam hal penyelenggaraan tata kepemerintahan yang mendedepankan demokratisasi dan kepentingan masyarakat selain penyelesaian masalah-masalah masa transisi yang masih tersisa. Tinjauan perkembangan politik CSIS menunjukkan bahwa dalam proses demokrasi telah terjadi tarik-menarik antara kepentingan nasional dan golongan. Sedangkan kilas balik penyelenggaraan pemilu menyoroti tentang pengaturan keamanan serta hambatan maupun kekurangan logistik yang dihadapi oleh KPU. Di bidang ekonomi, *Analisis CSIS* menunjukkan bahwa perekonomian Indonesia di tahun 2003 cenderung stabil dan moderat, yang akan membuka peluang bagi bangkitnya dunia usaha.

Keadaan ekonomi yang membaik pada tahun 2003, nampaknya belum diimbangi dengan perbaikan penyelenggaraan pemerintahan. Kepentingan golongan dan kelompok yang dikedepankan oleh elite partai menjadi penghambat utama terciptanya *Democratic Governance* pasca pemilu. Menurut *Gregorius Sahdan*, penyelenggaraan *Democratic Governance* hanya dimungkinkan jika didukung oleh penegakan hukum yang kuat. Dalam hal ini kekuasaan kehakiman yang independen serta *impartial* merupakan salah satu faktor yang penting. *A. Ahsin Thohari* mengemukakan perlunya segera dibentuk komisi yudisial sebagai bagian tren baru dalam pelaksanaan ketatanegaraan dan menjadi bagian dari paket reformasi di bidang peradilan. Tantangan baru juga berasal dari masyarakat internasional, yaitu tentang tanggung jawab Indonesia untuk melindungi masyarakatnya dari bencana kemanusiaan. Persoalan yang rumit adalah terbukanya intervensi masyarakat internasional terhadap tragedi kemanusiaan di suatu negara, yang semula hanya dianggap sebagai tanggung jawab negara yang bersangkutan. Implikasinya adalah bahwa negara berkembang termasuk Indonesia harus bersiap menerima banyak intervensi negara lain, khususnya negara maju, karena konflik dan ancaman kemanusiaan banyak terjadi di negara berkembang. Hal ini dibahas oleh *Landry Haryo Subianto*. Uraian yang lebih mendalam tentang hak untuk melindungi dikemukakan oleh *Mely Caballero Anthony*.

Gelombang tantangan baru juga dapat berasal dari gerakan Islam militan yang tengah berlangsung di Asia Tenggara. *Azyumardi Azra* menulis bahwa upaya umat Islam dalam melakukan pembaruan atau reformasi praktik ajaran Islam tidak hanya dengan cara damai tetapi juga dengan kekerasan. Tantangan bagi Indonesia semakin berat ketika radikalisme yang identik dengan kekerasan telah melewati batas dan kemudian dikaitkan dengan gerakan terorisme.

Meski secara umum pemilu telah berjalan dengan lancar dan aman, masih ada beberapa tahapan yang memerlukan kewaspadaan dan pengamanan. Tulisan *Lina A. Alexandra* dan *Andi Widjayanto* tidak hanya membahas peran militer dalam mengamankan pemilu, tetapi juga menyoroti posisi militer dalam kehidupan politik, terlebih jika dikaitkan dengan munculnya dua jenderal angkatan darat sebagai kandidat presiden.

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

Proses Demokrasi, Tarik-menarik Antara Kepentingan Nasional dan Golongan

Anton Djawamaku & M. Sudibjo

PERKEMBANGAN politik pada semester pertama tahun 2004 ini terasa hangat, tetapi masih berada dalam koridor yang disepakati bersama untuk tidak berkembang menjadi tindak kekerasan maupun konflik nasional. Ada riak-riak kecil tetapi belum bisa dikatakan sebagai usaha untuk menggagalkan pemilu, namun demikian kesulitan teknis, khususnya dalam pendistribusikan surat suara yang tidak sesuai dengan jadwal sebagaimana ditegaskan dalam Undang-undang Pemilu, telah menimbulkan kritik-kritik yang dialamatkan kepada KPU.

Di samping persiapan Pemilu 2004, perkembangan politik dalam triwulan pertama tahun 2004 ini ditandai pula oleh perkara *judicial review*, kasus Ketua Umum DPP Partai Golkar Akbar Tandjung, kasus *Tempo*, dan kasus pemberhentian Bupati Kampar, Jefri Noer.

TEROBOSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Mahkamah Konstitusi (MK) dalam sidangnya pada tanggal 30 Desember 2003 melakukan terobosan baru saat memeriksa perkara *judicial review* UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (MA). Dalam pemeriksaan perkara ini MK mengabaikan pembatasan waktu yang dipersyaratkan dalam pasal 50 UU No. 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Dalam pasal tersebut tercantum bahwa UU yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah UU yang diundangkan setelah amandemen pertama UUD 1945 pada tanggal 19 Oktober 1999. Menurut Ketua MK Jimmy Asshidiqie, terobosan baru ini bisa menjadi preseden hukum bagi pengujian UU lainnya. Pasal 50 UU No. 24/2003 dipandang telah mereduksi kewenangan MK yang diberikan oleh UUD. MK bukanlah organ UU melainkan UUD. Pasal 50 UU

No. 24/2003 itu menjadi pasal benci, bukan ditiadakan, tetapi hanya menge-sampingkannya.

Sedangkan Menkeh & HAM Yusril Ihza Mahendra tanggal 2 Januari 2004 berpendapat bahwa MK bisa menin-jau sendiri UU No. 24/2003 bila pasal 50 UU tersebut bertentangan dengan konstitusi. Hal itu sebaiknya dilakukan daripada MK secara terang-terangan melanggar UU MK yang ber-laku.

Terobosan lain dilakukan MK adala-h dalam *judicial review* terhadap UU No. 12/2003 tentang Pemilu, khususnya terhadap pasal 60 huruf g yang menganut diskriminasi terhadap eks anggota PKI. Lengkapnya ketentuan tersebut berbunyi: "*Calon anggota DPR, DPD dan DPRD harus memenuhi syarat: bukan bekas anggota organisasi terlarang PKI, termasuk ormasnya atau bukan orang yang terlibat langsung atau pun tak langsung dalam G.30.S/PKI, atau organisasi terlarang lainnya*". Putusan ini diambil dalam Sidang Pleno MK tanggal 24 Februari 2004. Isinya MK menyatakan bahwa pasal 60 huruf g UU No. 12/2003 bertentangan dengan UUD 1945. Karena itu MK menyatakan pula bahwa pasal 60 huruf g tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

KASUS AKBAR TANDJUNG

Dalam putusan peradilan tanggal 12 Februari 2004 yang dibacakan se-cara terbuka, majelis hakim tingkat kasasi yang dipimpin oleh Paulus

Effendi Lotulung menerima permo-honan kasasi Akbar Tandjung dan me-nyatakan yang bersangkutan tidak ber-salah melakukan korupsi dengan me-nyalahgunakan wewenang sebagai Menteri Sekretaris Negara. Hal itu berdasarkan alasan bahwa perbuatan yang dilakukan Tandjung adalah dalam rangka melaksanakan perintah jabat-an dari Presiden B.J. Habibie. Meski-pun divonis bebas, dalam putusan ter-sebut seorang dari lima hakim, yakni Abdul Rachman Saleh mengajukan perbedaan pendapat (*dissenting opinion*) yang dibacakan sesaat setelah vonis bebas terhadap Akbar Tandjung dibaca-kan. Isi perbedaan pendapat tersebut ialah agar permohonan kasasi Tandjung, Dadang Sukandar (Ketua Ya-yasan Raudlatul Jannah) dan kontrak-tor Winfried Simatupang ditolak.

Selanjutnya diputuskan juga agar terdakwa Tandjung dipulihkan dalam kemampuan, kedudukan dan harkat serta martabatnya. Selain itu majelis hakim kasasi juga membebaskan ter-dakwa Dadang Sukandar dan Winfried Simatupang dari dakwaan primer, yaitu bersama-sama melakukan korupsi bersama Akbar Tandjung. Wa-laupun demikian kedua terdakwa ter-akhir itu dinyatakan terbukti bersama-sama melakukan tindak pidana korup-si, menguasai dana *non-budgetair* Bu-log senilai Rp. 40 miliar yang seharusnya disalurkan untuk bantuan sem-bako bagi rakyat miskin. Dana tersebut ternyata hanya disalurkan Rp. 5 miliar dan sisanya mereka kuasai se-lama 2 tahun. Dana itu baru dikem-balikan ketika proses penyidikan ber-

jalan. Keduanya dijatuhi hukum 1 tahun 6 bulan atau sama dengan vonis di tingkat pengadilan negeri.

Saat sidang pembacaan vonis berlangsung, ribuan mahasiswa berunjuk rasa di depan gedung Mahkamah Agung (MA) menuntut agar MA tidak mengabulkan kasasi Akbar. Aksi ini diwarnai bentrokan fisik antara mahasiswa dan aparat keamanan. Akibatnya sekitar 70 mahasiswa dan 10 anggota aparat keamanan mengalami luka serius dan ringan. Aksi serupa juga digelar di berbagai daerah, antara lain di Bandung, Purwokerto, Yogyakarta, Malang, Surabaya, Jember, Solo, Mataram dan Makasar.

Menurut jaksa/penuntut umum perkara korupsi Akbar Tandjung, Fachmi, tanggal 12 Februari 2004, putusan MA tidak *fair*. MA hanya mencari alasan pemberar untuk membebaskan Akbar. Mereka hanya mengutip pendapat ahli hukum Ismail Sunny untuk memperkuat argumentasinya. Majelis hakim kasasi sama sekali tidak menyentuh kontramemori kejaksaan atas permohonan kasasi Akbar. Keterangan Habibie dan saksi lain sama sekali tidak disinggung. Padahal dalam berita acara pemeriksaan, terungkap bahwa Akbar tidak mematuhi perintah Habibie untuk memenuhi Keppres No. 16/1994 tentang mekanisme pengelolaan dana APBN, berkenaan dengan penggunaan dana *non-budgetair* Bulog itu. Selain pihak kejaksaan, kekecewaan terhadap putusan kasasi MA itu juga meliputi berbagai lapisan masyarakat.

Ketua DPP PDIP Arifin Panigoro dan Wakil Ketua Fraksi PDIP-MPR Didi Supriyanto tanggal 13 Februari 2004 mendesak agar Kejaksaan Agung mengajukan peninjauan kembali (PK) atas putusan pembebasan Akbar Tandjung. Walaupun pasal 263 KUHP menyebutkan bahwa yang berhak mengajukan PK adalah terdakwa atau ahli warisnya, namun ada yurisprudensi bahwa PK dapat dilakukan oleh Kejaksaan Agung, yaitu dalam perkara Mochtar Pakpahan dan *Gandhi Memorial School*. Sedangkan praktisi hukum Hendardi berpendapat bahwa langkah yang bisa dilakukan adalah melakukan pengusutan dana *non-budgetair* Bulog dengan menelusuri kembali aliran dana yang masuk ke kas Golkar. Dengan demikian kasus ini tidak terkena kategori pengulangan dua kasus serupa. Sedangkan praktisi hukum Todung Mulya Lubis tanggal 26 Februari berpendapat, Kejaksaan Agung tidak perlu melakukan PK, karena hal itu akan merusak tatanan hukum yang telah ada. PK yang pernah dibuat Kejaksaan Agung merupakan kesalahan hukum yang fatal. Karena saat itu Orba masih berkuasa sehingga bisa berbuat apa saja. Dalam kasus Akbar, tidak ada upaya hukum lain yang bisa dilakukan, kecuali menerima saja. PK itu milik terpidana, bukan milik Kejaksaan Agung.

Menyikapi pro-kontra atas masalah tersebut, Kejaksaan Agung dalam rapat kerja dengan Komisi II DPR tanggal 4 Maret menyatakan bahwa pihaknya telah membentuk tim kajian untuk menjajagi kemungkinan PK

atas pembebasan Akbar Tandjung. Tim ini beranggotakan 13 orang, terdiri dari 10 jaksa senior dan tiga orang pakar hukum. Bagaimana hasil pengkajian tim, hingga tulisan ini dibuat belum diperoleh kejelasan mengenai hal itu.

Akibat lain dari vonis bebas terhadap Akbar Tandjung pada tingkat kasasi MA adalah mundurnya Amiruddin Zakaria sebagai hakim. Beliau adalah Ketua Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang memeriksa perkara korupsi Akbar Tandjung dan menjatuhkan hukuman tiga tahun penjara kepada yang bersangkutan, kini ia berkedudukan sebagai Ketua Pengadilan Tinggi Kendari. Adapun alasan pengunduran dirinya adalah karena kekecewaan yang mendalam terhadap putusan kasasi MA tersebut.

Meskipun sudah dinyatakan bebas oleh MA, Ketua Umum Partai Golkar Akbar Tandjung masih tersandung perkara penyalahgunaan dana *non-budgetair* Bulog. Kali ini Akbar Tandjung harus menghadapi gugatan perdata dari Jaksa Kito Irkhamni yang telah mendatarkan gugatannya tanggal 25 Maret di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan.

Dalam surat gugatan itu Kito menilai Akbar Tandjung ingkar janji. Kito diminta bantuan jasanya untuk mengikuti setiap perkembangan lalu memberikan informasi mengenai persidangan hingga kasus itu diputus oleh MA. Selain itu Kito diminta untuk memperjuangkan kepentingan Akbar dengan meyakinkan pemeriksa perkara bahwa Akbar tidak melakukan kesalahan dalam kasus penyalahgunaan dana *non-*

budgetair Bulog. Kito menyanggupinya dan memperoleh dua lembar cek senilai Rp. 325 juta dari Akbar Tandjung untuk biaya operasional. Selain itu Akbar masih menjanjikan imbalan kepada Kito sebesar Rp. 1 milyar setelah perkaranya diputus bebas pada tingkat kasasi di MA. Akan tetapi setelah divonis bebas, Akbar tidak menepati janjinya itu, meskipun Kito sudah menagihnya berulang kali.

Menanggapi gugatan itu, Akbar Tandjung melalui kuasa hukumnya Atma Jaya Salim, tanggal 26 Maret 2004 menggelar jumpa pers di Hotel Mulia, Jakarta dan membantah semua tuduhan itu. Kito dianggap bebohong besar dan mengada-ada.

KASUS TEMPO

Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang diketuai oleh Sunaryo pada tanggal 18 Maret 2004 mengabulkan gugatan Tommy Winata atas pencemaran nama baiknya oleh *Tempo*. Putusan yang diambil ialah bahwa *Tempo* harus membayar ganti rugi *immateril* sebesar Rp. 500 juta dan memasang iklan setengah halaman selama tiga hari berturut-turut di harian *Koran Tempo*, *Media Indonesia* dan *Warta Kota*. Isinya adalah pencabutan berita majalah *Tempo* edisi 3 Maret 2003 yang berjudul "Ada Tommy di Tanah Abang?" dan penyesalannya. Majelis hakim juga memutuskan, *Tempo* harus membayar uang paksa sebesar Rp. 300 ribu per hari atas keterlambatan atau kelalaian melaksanakan putusan tersebut. Putusan ini merupakan

kedua kalinya. Sebelumnya Pengadilan Negeri Jakarta Selatan pada akhir Januari 2004 juga menghukum *Tempo* dengan ganti rugi sebesar \$1 juta AS kepada Tommy Winata, uang paksa Rp. 10 juta per hari dan permintaan maaf melalui delapan koran, enam majalah serta 12 stasiun televisi selama tiga hari berurut-turut.

Atas putusan tersebut di atas, baik pihak tergugat yaitu *Tempo* maupun penggugat yaitu Tommy Winata menyatakan naik banding. Menurut kuasa hukum *Tempo*, Todung Mulia Lubis, putusan majelis hakim menunjukkan apresiasi yang sangat rendah kepada pers, terhadap kebebasan pers dan terhadap fungsi pers sebagai alat kontrol sosial. Putusan majelis hakim itu tidak memperhatikan argumentasi yang diajukan penasihat hukum *Tempo*. Majelis hakim tidak mempertimbangkan pemberitaan yang sudah berimbang dengan adanya bantahan Tommy Winata. Sebaliknya kuasa hukum Tommy Winata berpendapat bahwa putusan tersebut tidak lain untuk mendidik pers agar menggunakan kebebasannya secara benar.

Terlepas dari sikap pro-kontra atas putusan tersebut, dari peristiwa ini muncul sebuah fenomena baru berupa pengekangan terhadap kebebasan pers yang lahir dari politik peradilan. Hal ini jelas sebuah langkah mundur bagi pemajuan dan penegakan HAM dan demokratisasi pada umumnya. Karena itu, tidak hanya kalangan pers, tetapi juga berbagai lapisan masyarakat melakukan protes atas putusan ini.

Selain itu ketidakpahaman hakim atas delik pers dan kompleksitas persoalan yang terkait dengan delik pers, juga menjadi sebab dari keputusan majelis hakim yang tidak adil.

PELENGSERAN BUPATI KAMPAR

Tanggal 5 Februari 2004 Bupati Kampar, Jefri Noer mengusir Kepala Sekolah SMUN 2 Air Tiris, Abdul Latif Hasyim dari acara dialog antara Bupati dan seluruh guru di Kampar. Tindakan ini dianggap melecehkan profesi guru. Oleh karena itu 127 guru se-kabupaten Kampar yang tergabung dalam PGRI Kampar pada tanggal 9 Februari melakukan pertemuan dan memutuskan untuk menuntut mundur Bupati Jefri Noer. Pada tanggal 10-13 Februari 2004 ribuan guru dan ratusan ribu pelajar melakukan unjuk rasa menuntut mundur Bupati Jefri Noer. Aksi ini mengakibatkan aktivitas pendidikan di Kampar lumpuh total. Selanjutnya, pada tanggal 13 Februari 2004 pimpinan DPRD Kampar dan perwakilan guru bertemu Wakil Gubernur Riau Wan Abu Bakar meminta pemerintah provinsi Riau mengambil alih pemerintahan di Kabupaten Kampar.

Menanggapi tuntutan mundur tersebut, dalam sidang paripurna DPRD Kampar tanggal 14 Februari, Bupati Jefri Noer menolak untuk mundur, bahkan mengancam akan memberhentikan sekitar 7.000 guru yang berunjuk rasa. Akibatnya pada tanggal 17 Februari 2004 aksi unjuk rasa makin membe-

sar, dengan tambahan dukungan dari tetua adat dan ninik mamak di Kenggarian Kabupaten Kampar serta keluarga besar mahasiswa dan pelajar asal Kampar di perantauan. Semen- tara itu rapat Pansus Hak Interpelasi DPRD Kampar tanggal 18 Februari 2004 memutuskan untuk memberikan rekomendasi pemberhentian Jefri Noer dan A. Zakir dari jabatan Bupati dan Wakil Bupati Kampar. Lalu pada tang- gal 21 Februari 2004, DPRD Kampar memberhentikan Jefri Noer dan A. Zakir dengan Surat Keputusan DPRD Kampar Nomor 07/KPTS/DPRD/2004. Akan tetapi pemberhentian ini belum disetujui oleh pemerintah pusat, bah- kan Mendagri Hari Sabarno menyata- kan bahwa pihaknya akan menurun- kan tim untuk mengkaji keputusan DPRD Kampar tersebut.

Menghadapi ketidakpastian yang terus berlanjut, tanggal 24 Februari 2004 ratusan pegawai negeri sipil (PNS) dari berbagai kantor dinas yang ada di Kampar menggelar Pawai Taaruf sebagai bukti ketidakpercayaan mereka terhadap kepemimpinan Bupati Jefri Noer. Melihat kenyataan ini, tanggal 27 Februari 2004 Mendagri Hari Sa- barno meluarkan surat perintah agar Bupati Jefri Noer tidak mengeluarkan kebijakan strategis hingga ada kepu- tusan tetap dari pemerintah pusat. Pa- da saat yang sama, Tim Investigasi Departemen Dalam Negeri mulai men- jalankan tugasnya meneliti masalah pemberhentian Jefri Noer dan A. Zakir. Selanjutnya pada tanggal 3 Maret 2004 Perwakilan guru di Kampar mengancam akan menggelar kembali

aksi mogok mengajar, jika Mendagri Hari Sabarno tetap tidak memberhen- tikan Jefri Noer dari jabatan Bupati Kampar. Ancaman berlanjut ketika pa- da tanggal 7 Maret sekitar 7000 guru yang tergabung dalam PGRI Kampar menyatakan akan mengundurkan diri, jika Mendagri Hari Sabarno menolak memberhentikan Jefri Noer.

Pada tanggal 8 Maret 2004 ribuan guru, PNS serta kepala-kepala badan dan dinas teknis di Kampar mengge- lar apel akbar sebagai bentuk keke- waan mereka terhadap sikap Mendagri Hari Sabarno yang belum memberikan persetujuan memberhentikan Bupati Jefri Noer. Tanggal 16 Maret ujuk rasa terus berlanjut. Selain membakar boneka dan miniatur keranda mayat, massa guru dan PNS Kampar juga menggalang aksi stempel darah yang dibubuhkan pada selembar kain putih menuntut pemberhentian Bupati Jefri Noer. Selanjutnya sekitar 300 perwa- kilan masyarakat Kampar tanggal 22 Maret 2004 berangkat ke Jakarta, men- desak Mendagri mencopot Jefri Noer. Pada tanggal 23 Maret 2004 terjadi la- gi aksi unjuk rasa besar-besaran di halaman gedung Mahligai Bungsu, Kampar. Unjuk rasa ini berakhir rusuh setelah terjadi bentrokan antara massa dan petugas kepolisian yang berusa- ha membubarkan pengunjuk rasa. Lima orang terluka akibat tembakan dan dua orang polisi terluka akibat lemparan batu.

Akhirnya pada tanggal 25 Maret 2004 Mendagri Hari Subarno menge- luarkan Surat Keputusan No. 131. 24- 329 Tahun 2004 memberhentikan Bu-

pati dan Wakil Bupati Kampar periode 2001-2004 atas nama Jefri Noer dan A. Zakir. Gubernur Riau Rusli Zaenal ditunjuk untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab sebagai Bupati Kampar. Dalam melaksanakan tugas tersebut Gubernur Riau dapat mengangkat pelaksana harian untuk menyelenggarakan pemerintahan di Kampar. Menurut Mendagri keputusan yang diambil merupakan keputusan politik dengan latar belakang, mencegah meluasnya gejolak kerasahan masyarakat. Dengan demikian untuk pertama kali dalam masa reformasi, seorang Bupati dan Wakil Bupati berhasil dilengserkan atas dasar tuntutan rakyat.

PERSIAPAN PEMILU 2004

Antara Netralisme dan Professionalisme

Persiapan Pemilu 2004 ini ditandai dengan kekhawatiran-kekhawatiran, seperti kemungkinan sulitnya pelaksanaan pemilu secara serentak, penundaan pelaksanaan pemilu (pencoblosan), maupun indikasi usaha untuk menggagalkan pemilu sebagaimana diinformasikan oleh Panglima TNI, bahkan ada isu yang tersebar di kalangan masyarakat bahwa pemilu akan menjadi ajang kerusuhan besar.

Kekhawatiran mengenai pelaksanaan pemilu yang tidak serentak, dan mungkin penundaan pelaksanaan pemilu, masuk akal mengingat persiapan pemilu yang tidak dapat dilakukan secara maksimal, hal ini nampak antara lain dari tersendatnya proses pro-

duksi dan distribusi logistik pemilu, terutama untuk daerah-daerah terpencil. Untuk mengantisipasi hal itu, Presiden Megawati memerintahkan kepada Menko Polkam *ad interim* untuk melakukan cek dan re-cek kesiapan logistik pemilu kepada KPU-KPU Daerah. Di samping itu, pemerintah juga menyiapkan payung hukum untuk mengantisipasi kemungkinan pelaksanaan pemilu yang tidak serentak sebagaimana ditetapkan dalam UU Pemilu, tanggal 5 April 2004, karena alasan ketidaksiapan logistik.

Diakui bahwa pemilu 2004 merupakan *starting point* untuk membangun kehidupan demokrasi dan memperbaiki nasib bangsa yang terus-menerus didera oleh aneka krisis, serta untuk menyelesaikan konflik secara damai. Oleh sebab itu pemilu untuk memilih anggota legislatif maupun Presiden secara tepat waktu menjadi sangat penting untuk menumbuhkan kembali rasa percaya diri bangsa di samping mengembalikan kepercayaan masyarakat internasional. Atas dasar inilah, pihak KPU lewat Ketuanya (Nazauddin Sjamsuddin) meyakinkan masyarakat bahwa pelaksanaan pemilu tidak akan ditunda. Tetapi realitanya, segala tahapan untuk membangun demokrasi itu berada dalam keadaan rawan yang bisa dilihat dari pergeseran waktu pelaksanaan sejumlah program dan kegiatan tahapan pemilu, yang antara lain disebabkan oleh masalah teknis prosedural yang menjadi obyek permainan.¹

¹Baca, "Mengapa Pemilu 2004 Begitu Ruwet", *Kompas*, 27 Maret 2004.

Tentang kemungkinan penundaan pelaksanaan pemilu itu telah juga menimbulkan polemik di kalangan para pengamat politik. Di satu pihak tetap bersikeras bahwa pelaksanaan pemilu harus tepat waktu sesuai dengan aturan perundangan yang telah disepakati. Masalah ini menyangkut hukum, apa dasar hukumnya bila pelaksanaan pemilu ditunda. Sebaliknya, muncul pula suatu pemikiran, yang penting bukan menyelamatkan waktu pencoblosan tetapi menyelamatkan pemilu lunya. Oleh karena itu penundaan pemilu bukan sesuatu yang tidak mungkin.

Melihat kenyataan di lapangan, indikasi kalau KPU tidak dapat melaksanakan pemilu secara serentak semakin jelas, karena penyediaan logistik benar-benar tidak sesuai jadwal yang telah ditentukan, terutama untuk daerah-daerah yang sulit transportasinya. Hal ini ditandai dengan keluarnya Perpu No. 2/2004, tanggal 2 April 2004, untuk mengamandemen UU No. 12/2003 tentang Pemilu. Dengan Perpu ini, ketersediaan logistik bisa ditoleransi hingga satu hari menjelang pemungutan suara.

Persiapan pemilu yang tersendat-sendat itu terutama dialarnatkan kepada KPU yang antara lain dikatakan tidak profesional. Dalam beberapa hal, pernyataan ini ada benarnya, karena sebagian besar anggota KPU yang independen itu adalah pengamat politik, dan bukan aparatur negara yang mempunyai aparatur sampai ke bawah, yang mempunyai aparatur sampai di tingkat bawah adalah Departemen

Dalam Negeri. Hal semacam ini membawa dampak kurang maksimalnya, bahkan kurang profesionalnya penanganan kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan proses pemilu, seperti pendaftaran pemilih. Para anggota panitia pemilihan yang bertugas mendaftar pemilih yang direkrut oleh KPUD sangat mungkin tidak menguasai tugas yang akan dijalankan, karena terbatas pengetahuannya. Faktor inilah yang memungkinkan banyak anggota masyarakat yang belum terdaftar sebagai pemilih atau belum mendapatkan kartu pemilih. Di samping itu, kepasifan masyarakat untuk mendaftarkan diri sebagai pemilih, menjadi faktor yang sulit dielakkan.

Para anggota KPU juga terbatas pengetahuannya tentang masalah-masalah teknis. Oleh sebab itu dapat dimaklumi bila KPU kurang mengetahui "permainan" bisnis percetakan. Akibatnya KPU menjadi "permainan" konsorsium percetakan, banyak perusahaan percetakan yang "bodong", yang baru belakangan ketahuan tidak memiliki mesin cetak sesuai dengan kualifikasi atau bahkan sekadar broker. Rendahnya itikad baik dunia usaha untuk menyukseskan pemilu inilah² yang menjadi faktor utama terlambatnya penyediaan logistik untuk pemilu.

Sentralisasi pencetakan surat suara diindikasikan ada permainan uang. Untuk menghadapi tuntutan masyarakat mengenai hal ini, keterbukaan

²Baca pernyataan anggota KPU Hamid Awaluddin, di harian *Kompas*, 27 Maret 2004.

KPU, khususnya mengenai masalah dana, menjadi sangat penting, agar KPU terhindar dari tuduhan yang menjatuhkan namanya. Meskipun demikian, KPU melalui anggotanya, Hamid Awaluddin, mengakui, "Memang tidak ada jaminan bahwa KPU sepenuhnya bebas dari KKN, jadi silahkan saja, kami ini, anggota-anggota KPU, dimintai pertanggungjawaban."³

Para anggota KPU umumnya juga bukan orang partai, oleh sebab itu ada kemungkinan tidak mengetahui permainan partai untuk meloloskan kepentingan sempitnya. Hal ini nampak misalnya dalam pengunduran waktu pengumuman daftar caleg. Masalah pengunduran pengumuman daftar caleg di samping dampak pengunduran jadwal yang berantai, ada kemungkinan disebabkan oleh beberapa partai yang belum melengkapi syarat-syarat administrasi caleg.

Lepas dari faktor-faktor di atas, perlu diketahui bahwa pemilu itu adalah selain penuh masalah, masalahnya juga sangat kompleks, serta Pemilu 2004 ini dipersiapkan dalam waktu yang singkat, persiapan yang sangat tergesa-gesa begitu nampak. Oleh sebab itu, porsi pekerjaan sembilan orang

anggota KPU yang ada di Jakarta itu sangat luar biasa beratnya. Belum lagi, adanya beberapa pasal UU No. 12/2003 itu mengindikasikan bahwa UU itu lebih memihak kepada kepentingan partai "besar" yang ada di DPR daripada netral. Kalau titik tolaknya seperti ini, hal ini memang bukan kesalahan KPU seluruhnya, selain anggota KPU bukan robot hidup, kecacuan agenda legislasi nasional ikut menjadi faktornya. UU No. 12/2003 itu sendiri dibahas dalam waktu yang singkat, yang memungkinkan dangkalnya pemahaman tentang materi-materi yang dikandungnya, termasuk yang sifatnya substansial.

Sistem pemilu dibuat demikian rumit. Pemakaian sistem proporsional dengan daftar terbuka mengisyaratkan surat suara berbeda untuk tiap-tiap daerah pemilihan, baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, termasuk juga nama caleg. Hal ini kurang mendapatkan perhatian, kalau tidak boleh dikatakan tidak ada, dari pihak eksekutif maupun legislatif. Suasana perdebatan di gedung DPR lebih diwarnai oleh politik dagang sapi daripada kepentingan nasional. Sehingga berbagai masalah substansial lepas dari perhatian.

³ Idem. Dapat ditambahkan pula bahwa Pemilu 2004 membutuhkan 660 juta lembar surat suara, termasuk untuk melayani 147.652 juta pemilih. Di samping itu seluruh proses produksi dan distribusi logistik dilakukan melalui tender. Dana yang terlibat dalam tender mencapai trillunan rupiah. Pemilu 1999 menghabiskan dana kurang dari Rp. 1 triliun, tetapi Pemilu 2004 telah menghabiskan dana Rp. 4 triliun lebih, dan kemungkinan membangkak lagi dapat terjadi.

Ada kelemahan dari pihak KPU, tetapi netralitas KPU, untuk tidak memihak partai yang berkuasa maupun suatu partai atau suatu kekuatan sosial politik yang ingin mempengaruhi jalannya proses demokrasi patut untuk dijaga. Persoalan selanjutnya adalah seberapa jauh keberaian KPU,

dalam hal ini Panitia Pengawas Pemilu, untuk menindak partai-partai yang melanggar aturan permainan yang telah disepakati bersama.

Mengantispasi Kekerasan Kampanye

Memasuki hari terakhir kampanye, apa yang ditegaskan oleh Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto, di DPR, tanggal 11 November 2003, tidak menjadi kenyataan, dalam arti usaha menggagalkan pemilu dari pihak parpol tidak nampak nampak. Penegasan Panglima TNI itu sebenarnya memuat tiga hal pokok, yakni: (1) ada upaya dari berbagai pihak untuk terus mempersoalkan aturan main pemilu, seperti upaya *judicial review* atas UU No. 12/2003 tentang Pemilu; (2) ada usaha adu domba massa internal partai atau antar massa partai. Khususnya bentrokan massa fanatik antar partai, misalnya antara massa PDIP dan massa Partai Golkar, tidak dapat dibayangkan apalagi bila terjadi dalam massa kampanye; dan (3) *money politics*, misalnya dilakukan oleh suatu partai kepada petugas perhitungan suara, yang berakibat terjadinya manipulasi penghitungan suara.

Sebaliknya, justru dijumpai kesepakatan partai-partai, tanggal 6 Februari 2004, untuk menghindari kekerasan dalam pemilu, termasuk dalam kampanye. Apakah ini sebagai tangkisan atas pernyataan Panglima TNI di atas belum jelas, tetapi setidaknya dapat dikatkan bahwa parpol ingin menunjukkan bahwa dirinya tidak me-

nyukai kekerasan. Isi kesepakatan itu antara lain: (1) Prinsip kesetaraan; tidak saling mengklaim wilayah; (2) Menghindari kekerasan; satgas parpol tidak mengambil kewenangan polisi; penyelesaian masalah lewat jalur hukum atau musyawarah; (3) Menghargai kebebasan pers; tidak menoleransi intimidasi dan kekerasan terhadap pers; (4) Tidak menggunakan dana dan fasilitas publik; (5) Tidak menoleransi jual beli suara dan penyuapan kepada penyelenggara pemilu; (6) Menghormati keputusan penyelenggara pemilu kampanye; menghindari intrik dan intimidasi, provokasi, pelecehan, pencemaran nama baik, harakat, dan penghinaan satu sama lain; tidak melakukan prakampanye sebelum masa yang ditentukan; (8) Menyampaikan aturan main parpol, proses, dan mekanisme pemilu kepada rakyat; dan (9) Menghormati dan menghargai hasil Pemilu 2004.

Penegasan KSAD Jenderal Ryamizard Ryacudu pada Hari Kartika Juang, dapat dibaca bahwa pihak TNI tidak akan mentolelir adanya kekerasan dalam pelaksanaan pemilu. Penegasan KASAD itu antara lain bahwa TNI tidak akan membiarkan pelaksanaan Pemilu 2004 sampai berdarah-darah. Seberapa besar pengaruh penegasan KASAD ini atas ketenangan dalam masa kampanye sulit dihitung secara matematis. Tetapi yang terasa sepertinya justru terdapat ketidaksinkronan sikap antara Panglima TNI dan KASAD tentang pemilu.

Memang muncul *judicial review* atas UU Pemilu yang diprakarsai Deliar

Nur, tetapi hasil *judicial review* ini baru akan berlaku pada Pemilu 2009. Juga ada bentrok waktu kampanye, seperti yang terjadi antara pengikut kampanye Partai Golkar dan sekelompok massa yang menamakan mahasiswa di Jalan Diponegoro. Tetapi bentrokan itu tidak meluas, dan tidak mengganggu jalannya kampanye selanjutnya.

Khusus tentang *money politics*. Bukan menjadi rahasia lagi bahwa dalam kampanye bulan Maret 2004, terjadinya politik uang tidak terhindarkan lagi. Ada yang mengibaratkan pemilu kali ini sebagai "Pesta Demokrasi, Pesta Duit". Untuk menarik massa agar bersedia ikut kampanye, partai-partai harus mengeluarkan uang, sekitar Rp. 20.000 sampai dengan Rp. 50.000 per orang, bila ingin mendapatkan massa kampanye. Belum lagi menyediakan kaos dan gambar partai, ataupun iklan. Berdasarkan pemantauan *Transparency International* (TI) Indonesia, selama pekan pertama kampanye di 15 persen daerah pemilihan, PDIP mengeluarkan dana kampanye terbanyak, mencapai Rp. 3,6 miliar. Nilai ini masih ditambah dengan biaya iklan di televisi yang bia-ya penayangannya saja hingga minggu kedua kampanye mencapai Rp. 7 miliar. Kemudian disusul PAN: Rp. 1,9 miliar; PPP: Rp. 1,8 miliar; PKB: Rp. 1,4 miliar; PKS: Rp. 1,3 miliar; Partai Gol-⁴kar: Rp. 836 juta; PKPB: Rp. 508 juta; dan PBB: Rp. 284 juta.

⁴ Baca "Pesta Demokrasi, Pesta Duit", di harian *Kompas*, 27 Maret 2004.

Banyaknya dana yang dikeluarkan oleh partai politik dalam usahanya memenangkan pemilu, maupun oleh negara untuk membiayai pemilu, menunjukkan bahwa pemilu sebagai bagian dari proses pemilu itu mahal harganya. Tetapi demokrasi telah menjadi pilihan sebagai dasar kehidupan politik di Indonesia oleh sebab itu pemilu perlu disukseskan, artinya dengan segala kekurangannya pemilu harus menghasilkan wakil rakyat yang dapat dipertanggungjawabkan, baik secara politis, moral, maupun hukum, serta menghasilkan pemerintahan dengan visi masa depan yang jelas sehingga mampu membawa bangsa ini ke luar dari krisis.

Masalah Moral Caleg

Kegaduhan protes terhadap penyusunan daftar caleg semakin marak. Tidak hanya marah-marah atau demonstrasi kepada partainya, tetapi telah diikuti dengan ancaman untuk menyeberang ke partai lain. Meskipun pernyataan-pernyataan untuk menyeberang dari satu partai ke partai lain sebenarnya telah mulai sejak tahun 2003, termasuk anggota PDIP yang merasa tidak puas dengan pemerintahan Megawati. Bahkan ketidakpuasan pada pimpinan suatu partai telah melahirkan partai-partai baru, seperti PNBK sebagai sempalan dari PDIP, atau PBR sebagai sempalan dari PPP.

Setidaknya ada dua masalah dalam pendaftaran dan penyusunan daftar caleg, yakni berebut menjadi

caleg dengan nomor urut jadi, dan pemalsuan ijazah caleg.

Pertama, perebutan nomor caleg jadi bermula dari sistem pemilu, yakni sistem proporsional dengan daftar terbuka. Masalah ini sebenarnya dapat dihindari bila sejak semula parpol mendidik anggotanya dengan benar. Dengan sistem proporsional terbuka, nomor urut caleg seharusnya bukan lagi persoalan, bila caleg dekat dengan pemilih di daerah pemilihannya, mengerti yang dibutuhkan pemilihnya, serta mampu meyakinkan pemilih bahwa ia akan memperjuangkan yang dibutuhkan daerah pemilihannya. Tetapi yang terlihat sekarang adalah parpol tidak mau kehilangan perannya. Apalagi UU No. 12/2003 tentang Pemilu itu secara ironis menetapkan surat suara dianggap tidak sah kalau hanya mencoblos nama caleg, tanpa mencoblos tanda gambar, bukan sebaliknya. Parpol sengaja menyetujui aturan seperti itu agar dapat mengontrol orang-orang yang akan didudukkan di parlemen, sekaligus membuka peluang kepada siapa yang dapat lebih besar menyumbangkan dana, dialah yang berhak atas kursi DPR. Kursi DPR tidak diberikan kepada siapa yang lebih didukung rakyat atau siapa yang lebih berkualitas, melainkan oleh siapa yang mempunyai banyak dana. Sepertinya memilih kucing dalam karung masih akan terjadi pada Pemilu 2004 ini.

⁵ Baca Tajuk Rencana harian *Kompas*, 16 Januari 2004.

Kedua, faktor apakah yang menyebabkan terjadinya pemalsuan ijazah? Bagaimanakah jadinya negara Indonesia bila dipimpin oleh mereka yang berbohong, atau tidak mempunyai hati nurani? Pemalsuan ijazah oleh para caleg merupakan titik nadir dari moralitas bangsa Indonesia. Untuk tujuan yang sangat mulia, orang sampai menghalalkan segala cara. Sering terdengar bahwa menjadi anggota legislatif sekarang ini telah berubah menjadi lapangan pekerjaan. Bukan pekerjaan biasa, melainkan sebagai ajang bisnis memperkaya diri. Oleh sebab itu, isu bahwa untuk menjadi caleg suatu partai diharuskan menyerahkan ratusan juta kepada partai, bukan sesuatu yang mustahil. Selain tidak pantas menjadi wakil rakyat, tindakan hukum harus diberlakukan bagi mereka yang memalsukan ijazah tersebut. Pemilu 2004 harus menghasilkan wakil rakyat yang bermoral, tidak cukup sekedar nama besar dan bertitel.

Untuk memastikan faktor apa yang mendorong terjadinya pemalsuan ijazah perlu ada dasar-dasarnya dulu. Ini sebetulnya yang harus ditentukan. Tetapi hal ini mungkin bisa didekati dari kelemahan pembangunan yang dilakukan bangsa ini, yang melupakan pembangunan SDM nya. Karena ukuran keberhasilan pembangunan adalah materi, cara untuk mendapatkannya tidak lagi dipedulikan. Bangsa ini seperti tidak memahami arti kepentasan.

⁶ Baca Tajuk Rencana harian *Kompas*, 19 Januari 2004.

Kampanye, Sarana Pembodohan Atau Pendidikan Politik

Pelaksanaan kampanye telah selesai, suasana keamanan relatif tenang. Bentrokan antar massa partai atau tindak kekerasan lainnya ada, tetapi relatif kecil, dan tidak meluas menjadi konflik yang lebih besar atau mengganggu pelaksanaan kampanye selanjutnya. Meskipun demikian, terdapat beberapa catatan yang perlu diperhatikan. Di samping itu muncul fenomena baru, munculnya Partai Demokrat (PD) dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS), yang berusaha ikut bersaing dengan partai-partai lama atau "besar".

Pertama, tentang isi kampanye. Pada umumnya partai-partai masih mengumbar janji-janji, belum ada partai yang memaparkan solusi atau program mengatasi masalah yang ada. Mereka belum ada yang melontar solusi-solusi konkret untuk mangatasi krisis bangsa ini.

Kedua, pelanggaran tetap terjadi, seperti pemanfaatan fasilitas negara oleh caleg (seperti Taufik Kiemas, dari PDIP, menginap di Istana Negara, Yogyakarta, Hamzah Haz dari PPP mempergunakan helikopter milik TNI AU), dan melanggar aturan kampanye, khususnya tidak menyerahkan jadwal dan tempat kampanye sampai batas waktu yang ditetapkan, atau berkampanye di luar waktu cuti. Yang memprihatinkan, pelanggaran ini justru dilakukan oleh para tokoh partai yang menjabat pimpinan negara, seperti Presiden Megawati, Wapres Hamzah Haz, Menko Kesra Yusuf Kalla, Menkim-praswil Soenarno, Menhut Prakosa,

Menaker Jacob Nuwa Wea, Mensos Bachtiar Hamsah, Meneg PPN (kepala Bappenas) Kwik Kian Gie, dan Meneg BUMN Laksamana Sukardi, serta Menkeh & HAM Yusril Ihza Mahendra. Pelanggaran oleh para pejabat tinggi negara ini mengindikasikan bahwa: (1) mereka tidak paham dan tidak menghormati peraturan perundangan yang berlaku. Ini sangat memprihatinkan; (2) hukum hanya berlaku untuk orang lain bukan untuk semuanya. Mereka menyepelekan dan tidak peduli dengan aturan yang telah disepakati. Ini salah satu tanda lemahnya penegakan hukum; (3) Perilaku sewenang-wenang masih menghinggapi para pemimpin bangsa ini. Di samping itu, pengerahan masa dengan cara mendatangkan massa dari luar daerah juga tetap terjadi, lebih-lebih oleh partai "besar".

Ketiga, semaraknya *money politics*. Para peserta kampanye dibagi-bagi uang sekitar Rp. 20.000,- sampai dengan Rp. 50.000,-. Apakah ini semacam bukti ketidak antusiasan warga masyarakat pada kampanye, atau sebagai bukti munculnya ketidakpercayaan warga masyarakat pada partai politik, masih perlu penelitian.

Keempat, selain PKS, khususnya di DKI Jaya, partai baru dan "kecil" belum mampu menyaingi massa partai-partai "besar". Kampanye melalui media elektronika masih juga didominasi oleh partai-partai lama dan "besar", seperti PDIP, PAN, PPP, dan PBB. Keadaan ini semakin membenarkan indikasi terbatasnya dana dan kurang-

nya persiapan partai-partai "kecil" dan baru, merupakan faktor yang menghambat gerak mereka mempersiapkan pemilu.

Kelima, beredar edaran-edaran daf-
tar nama "politisi busuk", dan anjuran untuk tidak memilih "politisi busuk". Apakah ini dapat dijadikan jaminan bahwa mereka dan partai yang mencalonkan mereka betul-betul tidak dipilih, masih terlalu awal untuk percaya. Tetapi edaran semacam ini setidaknya mengingatkan kepada pemilih benar-benar cerdas dalam menentukan pilihannya. Di samping itu juga muncul edaran yang menjelekkan suatu parpol peserta pemilu.

Keenam, munculnya fenomena baru tentang PD dan PKS, khususnya di daerah pemilihan DKI Jaya. Mampukah kedua partai ini bersaing dengan partai-partai lama, kiranya beberapa faktor yang akan ikut menentukan. Tampilnya PD, yang memanfaatkan pemunculan Susilo Bambang Yudhoyono, menyerupai kasus Megawati pada pemilu 1999. Konflik antara Susilo Bambang Yudhoyono dan Taufik Kiemas/Megawati, tentang masalah pencalonan Susilo Bambang Yudhoyono sebagai capres, diteruskan dengan usaha meminggirkan Susilo Bambang Yudhoyono dari panggung politik (tidak diikutsertakan dalam sidang Kabinet), kemudian diakhiri dengan pengunduran Susilo Bambang Yudhoyono sebagai Menko Polkam. Pemunggirannya itu justru membawa berkah, rakyat mulai simpati pada Susilo Bambang Yudhoyono, yang menyerupai kasus Megawati yang ingin

disingkirkan oleh rezim Soeharto. Kalau PD cermat dapat memanfaatkan kasus ini untuk mendapatkan suara dalam pemilu nanti. Demikian juga dengan pemunculan PKS, apakah hal ini sebagai bukti munculnya ketidakpercayaan masyarakat pada partai lama yang berasas agama, atau kekritisan masyarakat untuk menuntut adanya pemerintahan yang bersih sebagaimana dilontarkan oleh PKS, masih perlu dicermati. Tetapi yang jelas unjuk rasa sebelum kampanye maupun pemunculannya dalam kampanye, PKS diikuti banyak massa.

KONFLIK INTERNAL PARTAI GOLKAR

Suatu yang menarik adalah munculnya sikap yang boleh dianggap sebagai serangan terhadap Ketua Umum Partai Golkar, oleh orang di dalam Partai Golkar sendiri, seperti Wiranto, Prabowo, dan Surya Paloh. Mestinya mereka berlomba saling mendukung untuk mensukseskan program Partai Golkar, tetapi setidaknya dalam bentuk luarnya ternyata tidak. Ini yang aneh. Keadaan semacam ini harus dibaca bagaimana. Apakah ada skenario lain untuk menjatuhkan Akbar Tan-djung dari dalam sendiri, ataukah ini juga merupakan persaingan antara mereka menghadapi konvensi Partai Golkar untuk calon presiden. Belum ada petunjuk yang pasti.

Yang pasti, Wiranto, Prabowo, dan Surya Paloh, tetap akan mengikuti konvensi Partai Golkar dalam rangka pencalon presiden. Rencananya kon-

vensi ini akan dilaksanakan pada akhir bulan April 2004. Untuk ini, Wiranto telah "mendesak" DPD-DPD Partai Golkar untuk mendukung pen calonnya sebagai Presiden.

PENUTUP

Kampanye Pemilu 2004 telah selesai meskipun masih meninggalkan beberapa catatan. Sementara itu, karena ketentuan atau pasal dalam UU Pemilu, khususnya yang berkaitan dengan sistem pemilu, sulit dilaksanakan, Pemilu 5 April 2004 nampaknya masih akan ditandai dengan "Memilih kucing dalam karung". Agar hal ini tidak terulang lagi untuk pemilu-pemilu yang akan datang, pendidikan politik untuk rakyat menjadi penting. Rakyat didorong untuk kritis terhadap perkembangan agar tidak menjadi permainan partai-partai. Rakyat harus berani menuntut wakil-wakilnya untuk menyuarakan dan mem perjuangkan kebutuhannya, rakyat harus berani membuat kontrak sosial baru dengan wakil-wakilnya yang ada di parlemen.

Kekurangan-kekurangan dalam pelaksanaan Pemilu 2004 perlu dijadikan pelajaran untuk pelaksanaan pemilu mendatang, termasuk perlunya peningkatan kualitas anggota panitia pemilihan di desa-desa yang langsung berhadapan dengan rakyat. Persiapannya harus dalam jangka waktu yang cukup, termasuk tersedia waktu untuk perbaikan bila ada kekurangan atau kesalahan. Desentralisasi pence takan surat suara mungkin perlu di pertimbangkan, asal disertai dengan itikad baik dari semua pihak, dan adanya kontrol yang netral.

KEPUSTAKAAN

Ismawan, Indra, 1999. *Money Politics*, Yogyakarta: Media Pressindo.

Tim YIPIKA, 2000. "Menabur Uang, Menuai Suara", Jakarta.

"Mengapa Pemilu 2004 Begitu Ruwet", *Kompas*, 27 Maret 2004.

"Pesta Demokrasi, Pesta Duit", *Kompas*, 27 Maret 2004.

"Ketika Nomor Urut Tak Urut", *Kompas*, 27 Maret 2004.

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Perekonomian Indonesia di Tahun 2003: Stabil dan Moderat

Tim Departemen Ekonomi CSIS

PERTUMBUHAN EKONOMI MULAI MENINGKAT

KONDISI ekonomi makro Indonesia terus menunjukkan perbaikan. Produk Domestik Bruto (PDB) meningkat sebesar 4,1 persen di tahun 2003, dengan konsumsi dan ekspor sebagai penggerak utama pertumbuhan. Angka ini dinilai cukup mengesankan, mengingat berbagai gangguan eksternal yang turut mempengaruhi jalannya perekonomian, seperti peristiwa pemboman Hotel Mariott, Perang di Irak dan merebaknya wabah penyakit SARS. Meskipun demikian, ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian, yaitu kesenjangan antara pertumbuhan ekonomi makro dan sektor riil, adanya tanda-tanda kebijakan perdagangan internasional yang proteksionis dan tekanan-tekanan politik menjelang Pemilu 2004. Prediksi prospek perekonomian di tahun 2004 cukup cerah, semua itu dibantu dengan sentimen bisnis yang positif, indikator makroekonomi yang sehat dan lingkungan eksternal yang mendukung perbaikan ekonomi. Beberapa indika-

tor dan indeks juga menunjukkan bahwa kondisi makroekonomi yang membaik telah membuka kesempatan bagi bangkitnya dunia usaha. Kami meramalkan pertumbuhan ekonomi untuk tahun 2004 sebesar 4,5-5 persen.

Konsumsi Masih Menjadi Sumber Utama Pertumbuhan Ekonomi

Data PDB untuk tahun 2003 menunjukkan konsumsi swasta dan pemerintah masih menjadi sumber pertumbuhan ekonomi (Tabel 1). Konsumsi swasta, terutama konsumsi bukan makanan, tumbuh sebesar 4 persen di tahun 2003, dan mengkontribusikan sekitar 68 persen dari PDB. Sedangkan total konsumsi mengkontribusikan 80 persen dari pertumbuhan PDB di tahun 2003.

Laju inflasi yang melambat, tingkat suku bunga yang rendah dan ekspansi kredit merupakan faktor-faktor yang mendukung naiknya konsumsi. Faktor-faktor ini, jika terus berlanjut, ditambah lagi dengan meningkatnya pengeluaran partai-partai politik di masa kampanye diperkirakan akan se-

Tabel 1

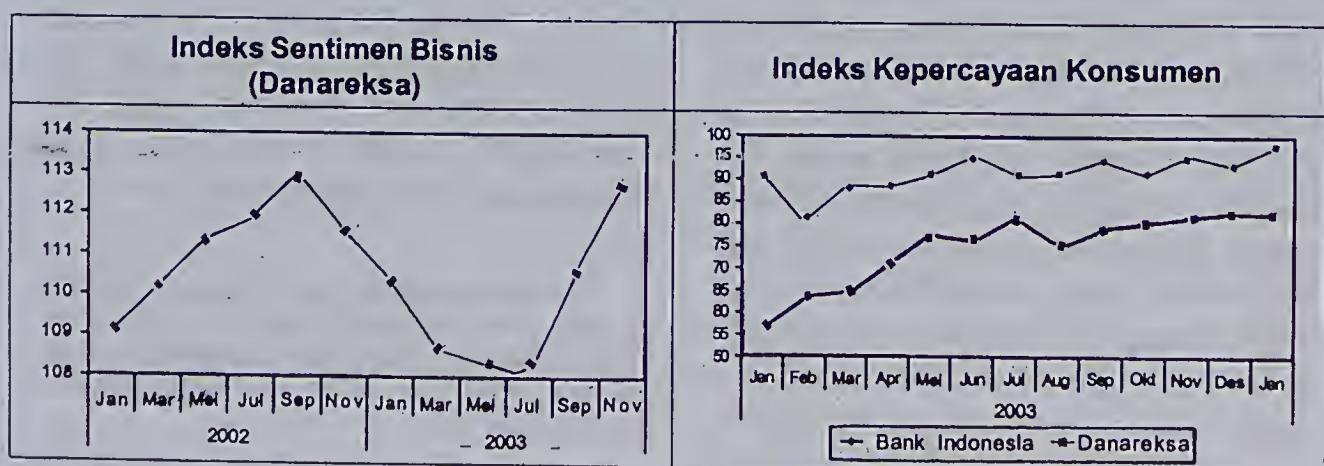
PERTUMBUHAN PDB MENURUT PENGELOUARAN 2003
(Dalam Persentase)

| | Kuartal | Kuartal | Kuartal | Kuartal | 2003 |
|----------------------------------|------------|---------|------------|------------|------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | Total |
| Pertumbuhan PDB | | | | | |
| Konsumsi Swasta | 3,9 | | | | |
| <i>Makanan</i> | 2,2 | | 2,1 | 1,8 | 2,1 |
| <i>Bukan Makanan</i> | 5,6 | | 6,2 | 6,3 | 5,9 |
| Pengeluaran Konsumsi Pemerintah | 6,3 | | 9,6 | 12,1 | 9,8 |
| Pembentukan Modal Tetap Domestik | 4,3 | | | 0,7 | 1,4 |
| Perubahan Stok | | | 6,1 | 16,1 | 11,3 |
| Ekspor | 2,9 | | 2,8 | 6,5 | 4,0 |
| Impor | 5,5 | | 0,8 | 1,8 | 2,0 |
| PDB | 4,4 | | 4,0 | 4,4 | 4,1 |
| % Kontribusi terhadap PDB | | | | | |
| Konsumsi Swasta | 61 | | 71 | 67 | 68 |
| <i>Makanan</i> | 17 | | 18 | 15 | 18 |
| <i>Bukan Makanan</i> | 44 | | 53 | 53 | 50 |
| Pengeluaran Konsumsi Pemerintah | 11 | | 20 | 26 | 20 |
| Pembentukan Modal Tetap Domestik | 21 | | | 4 | 7 |
| Perubahan Stok | 18 | | | | |
| Ekspor | 18 | | 19 | 42 | 27 |
| Impor | | | | | |
| PDB | 100 | | 100 | 100 | 100 |

Sumber: BPS.

Gambar 1

INDEKS SENTIMEN BISNIS DAN KEPERCAYAAN KONSUMEN



Sumber: Danareksa, Bank Indonesia, BPS.

makin mendorong tingkat konsumsi (pada Pemilu tahun 1999 konsumsi makanan meningkat sebesar 5 persen). Perkiraan ini juga didukung oleh meningkatnya indeks kepercayaan konsumen. Survei yang dilakukan Bank Indonesia dan Danareksa menunjukkan bahwa tingkat kepercayaan konsumen terus meningkat sejak Januari 2003 (Gambar 1).

Investasi Masih Lemah di Tahun 2003, Namun Diharapkan Meningkat di Tahun 2004

Meskipun tahun 2003 telah ditetapkan sebagai 'Tahun Investasi' oleh pemerintah Indonesia, pengeluaran investasi, yang diukur dengan pertumbuhan modal tetap domestik bruto (Tabel 1) masih sangat lemah. Investasi di tahun 2003 hanya meningkat sebesar 1,4 persen dibandingkan tahun sebelumnya dan memberikan kontribusi sebesar 7 persen terhadap pertumbuhan PDB.

Di tahun 2004, prospek investasi diharapkan lebih cerah dengan adanya beberapa tanda-tanda positif. Indeks Sentimen Bisnis yang diperoleh melalui survei Danareksa terus menunjukkan peningkatan sejak bulan Juli 2003. (Gambar 1). Hasil survei Danareksa tersebut juga menunjukkan bahwa para tingkat kepercayaan pelaku bisnis akan pemulihan ekonomi sangat tinggi. Di samping itu, angka persetujuan investasi, terutama investasi dalam negeri, juga menunjukkan peningkatan. Nilai persetujuan investasi dalam negeri naik hampir dua kali lipat, dari sebesar 25 trili-

yun Rupiah di tahun 2002 menjadi 49 trilyun Rupiah. Sementara itu, nilai persetujuan investasi asing (*Foreign Direct Investment-FDI*) juga meningkat, dari sebesar 9,8 miliar dolar AS menjadi 13,2 miliar dolar AS di tahun 2003.¹ Meskipun demikian, bila tidak disertai dengan perbaikan yang mendasar pada iklim investasi, diperkirakan pertumbuhan investasi akan tetap lemah.

Ekspor dan Impor Perlahan Meningkat

Setelah mengalami tingkat pertumbuhan yang amat lambat sepanjang tiga triwulan pertama di tahun 2003 (sebesar 3-4 persen), pada triwulan terakhir kinerja ekspor Indonesia mulai meningkat dengan lebih signifikan. Ekspor di triwulan keempat meningkat sebesar 6,5 persen dan memberikan kontribusi sebesar 42 persen terhadap pertumbuhan PDB (Tabel 1). Dalam Laporannya, Bank Dunia menyebutkan bahwa penjelasan di balik lambatnya pertumbuhan ekspor antara lain karena lemahnya kinerja ekspor industri pengolahan, hengkangnya perusahaan-perusahaan asing dari Indonesia, dan apreasiasi nilai tukar Rupiah terhadap dolar AS yang berlangsung sejak tahun 2001.²

¹Catatan tambahan yang harus dicermati di sini, yaitu sebagian besar dari nilai persetujuan FDI di tahun 2003 merupakan akuisisi aset domestik oleh pihak asing, dan bukan investasi baru.

²The World Bank (2003), "Indonesia: Beyond Marco-Economic Stability", World Bank Brief for The CGI on Indonesia.

Menanggapi kekhawatiran akan menurunnya daya saing ekspor Indonesia akibat kalah bersaing dengan Cina, kami masih tetap optimis. Di beberapa sektor, terutama di sektor-sektor produksi yang menggunakan tenaga kerja berkualitas rendah (*low-skilled manufacturing products*), Cina memang lebih unggul dibandingkan Indonesia, tetapi ada banyak peluang yang bisa dimanfaatkan. Cina saat ini tengah muncul sebagai pusat untuk jaringan produksi regional. Indonesia bisa memetik banyak manfaat dengan berpartisipasi di dalam jaringan tersebut.

Sisi Produksi: Industri Manufaktur Masih Tetap Lemah

Dari sisi produksi, kinerja tiga sektor utama perekonomian, yaitu pertanian, industri manufaktur serta sektor perdagangan, hotel dan restoran, masih tetap lemah. Industri manufaktur tumbuh dengan sangat perlahan, dari 3,1 persen di triwulan pertama menjadi 3,9 persen di triwulan keempat, atau rata-rata sebesar 3,5 persen di tahun 2003 (Tabel 2). Sebelum krisis, angka pertumbuhan sektor ini bisa mencapai 12-13 persen per ta-

Tabel 2

PERTUMBUHAN PDB MENURUT PRODUKSI, 2003

| | Kuartal | Kuartal | Kuartal | Kuartal | 2003 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | Total |
| Pertumbuhan PDB | | | | | |
| 1. Pertanian | 5,5 | 1,2 | 3,1 | -0,2 | 2,5 |
| 2. Pertambangan | -1,1 | 1,0 | -1,3 | 3,2 | 0,5 |
| 3. Industri Manufaktur | 3,1 | 3,4 | 3,6 | 3,9 | 3,5 |
| 4. Listrik, Gas & Air Bersih | 4,8 | 5,6 | 7,1 | 9,5 | 6,8 |
| 5. Konstruksi | 5,8 | 6,5 | 7,3 | 7,1 | 6,7 |
| 6. Perdagangan, Hotel & Restoran | 4,4 | 3,6 | 3,0 | 4,1 | 3,7 |
| 7. Transportasi & Komunikasi | 11,1 | 7,8 | 10,8 | 13,0 | 10,7 |
| 8. Keuangan dan Jasa-jasa Perusahaan | 7,9 | 7,0 | 6,3 | 4,1 | 6,3 |
| 9. Jasa-jasa | 3,0 | 3,3 | 3,5 | 3,9 | 3,4 |
| PDB | 4,4 | 3,6 | 4,0 | 4,4 | 4,1 |
| % Kontribusi terhadap Pertumbuhan | | | | | |
| 1. Pertanian | 20,4 | 5,3 | 13,2 | -0,6 | 9,7 |
| 2. Pertambangan | -2,2 | 2,5 | -3,0 | 7,0 | 1,1 |
| 3. Industri Manufaktur | 18,4 | 24,6 | 23,3 | 23,7 | 22,4 |
| 4. Listrik, Gas & Air Bersih | 1,9 | 2,7 | 3,1 | 4,0 | 2,9 |
| 5. Konstruksi | 7,6 | 10,5 | 10,8 | 10,3 | 9,8 |
| 6. Perdagangan, Hotel & Restoran | 15,8 | 15,6 | 12,0 | 15,2 | 14,6 |
| 7. Transportasi & Komunikasi | 19,0 | 16,9 | 21,4 | 24,9 | 20,7 |
| 8. Keuangan dan Jasa-jasa Perusahaan | 12,7 | 13,5 | 11,1 | 6,9 | 11,0 |
| 9. Jasa-jasa | 6,5 | 8,4 | 8,1 | 8,6 | 7,9 |
| PDB | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Sumber: BPS.

hun. Sementara itu, sektor-sektor lainnya, yaitu seperti transportasi dan komunikasi, konstruksi, serta listrik, gas dan air bersih meningkat secara signifikan, bahkan dengan laju yang lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan PDB secara keseluruhan untuk tahun 2003.

Di tahun 2003, sektor industri manufaktur, yang sebelum krisis menjadi lokomotif penggerak pertumbuhan, kinerjanya masih lemah. Hal ini disebabkan lambatnya pertumbuhan di sub-sektor utama dari industri manufaktur, yaitu produk makanan olahan, tekstil dan garmen, industri kayu dan produk kayu serta industri besi dan baja. Sementara itu, kinerja beberapa sub-sektor seperti industri kimia, kertas dan percetakan, semen serta produk lain-lain cukup baik di tahun 2003, tetapi kontribusinya terhadap industri manufaktur secara keseluruhan tidak begitu besar, sehingga tidak cukup mengimbangi jatuhnya kinerja sub-sektor lainnya seperti yang disebut di atas.

PERKEMBANGAN MONETER

Inflasi yang Rendah di Tahun 2003

Inflasi di tahun 2003 mencatat salah satu angka terendah dalam sejarah, yaitu 5,06 persen. Kemampuan Bank Indonesia untuk menjaga disiplin moneter, rendahnya tingkat suku bunga, ditambah dengan stabilnya nilai tukar Rupiah, adalah faktor-faktor utama yang menahan tingkat laju

inflasi di sepanjang tahun 2003. Meskipun demikian, tahun 2003 merupakan tahun yang rendah inflasi bagi dunia. Bahkan, Indonesia menduduki peringkat pertama tingkat laju inflasi tertinggi di seluruh Asia Tenggara, disusul oleh Filipina di peringkat kedua.

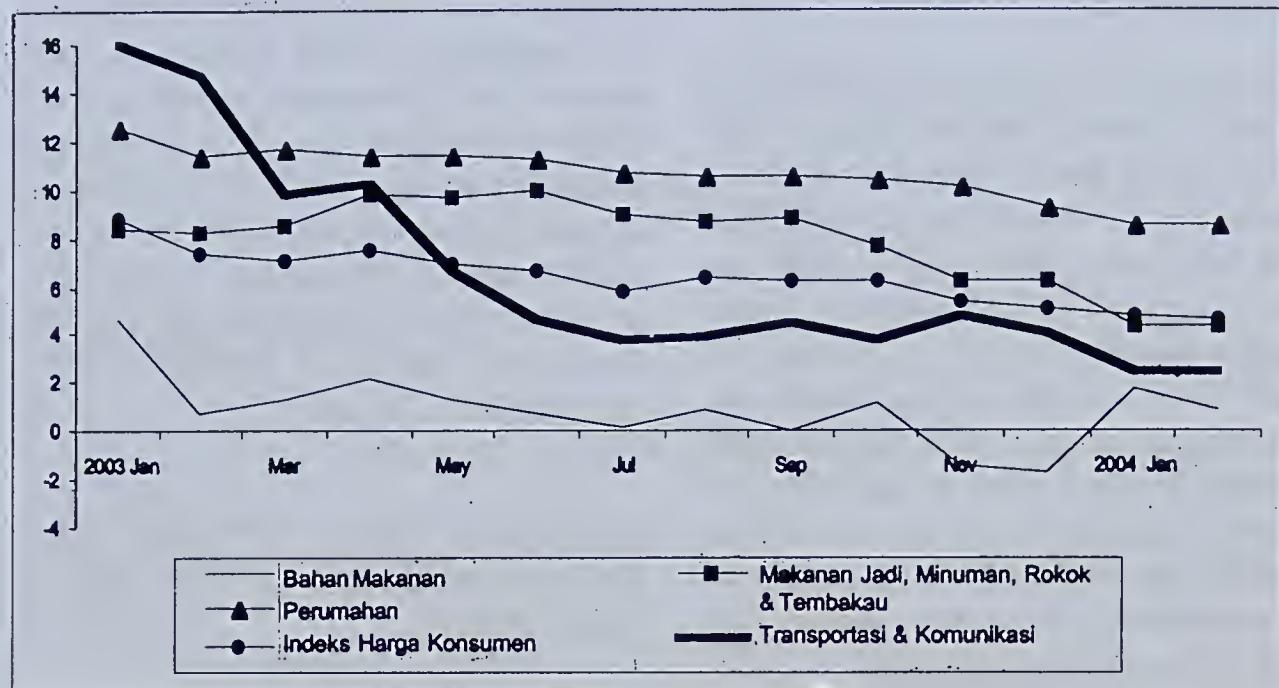
Memasuki dua bulan pertama di tahun 2004, tingkat laju inflasi masih tetap rendah, yaitu 4,82 persen di bulan Januari dan 4,60 persen di bulan Februari. Meskipun demikian, akan ada tekanan-tekanan bagi inflasi di triwulan pertama 2004, oleh karena naiknya permintaan di masa kampanye untuk Pemilu. Tekanan-tekanan ini akan menimbulkan tantangan bagi Bank Indonesia dalam mencapai target inflasinya di tahun 2004, yaitu 5,5 persen. Kami memperkirakan inflasi akan berada di kisaran 5,0 - 6,0 persen di tahun 2004.

Pertumbuhan Uang Primer di Atas Target

Didorong oleh meningkatnya permintaan akan uang karena musim hari raya, posisi uang primer di bulan November dan Desember 2003 berada di atas target indikatif Bank Indonesia, yaitu secara berturut-turut adalah Rp 175,5 trilyun dan Rp 166,5 trilyun, atau 17,6 persen dan 13,6 persen di atas pertumbuhan uang primer mencapai puncaknya di bulan November (25,2 persen). Tingginya permintaan juga telah meningkatkan pertumbuhan indikator uang beredar lainnya seperti uang kartal dan M2.

Gambar 2

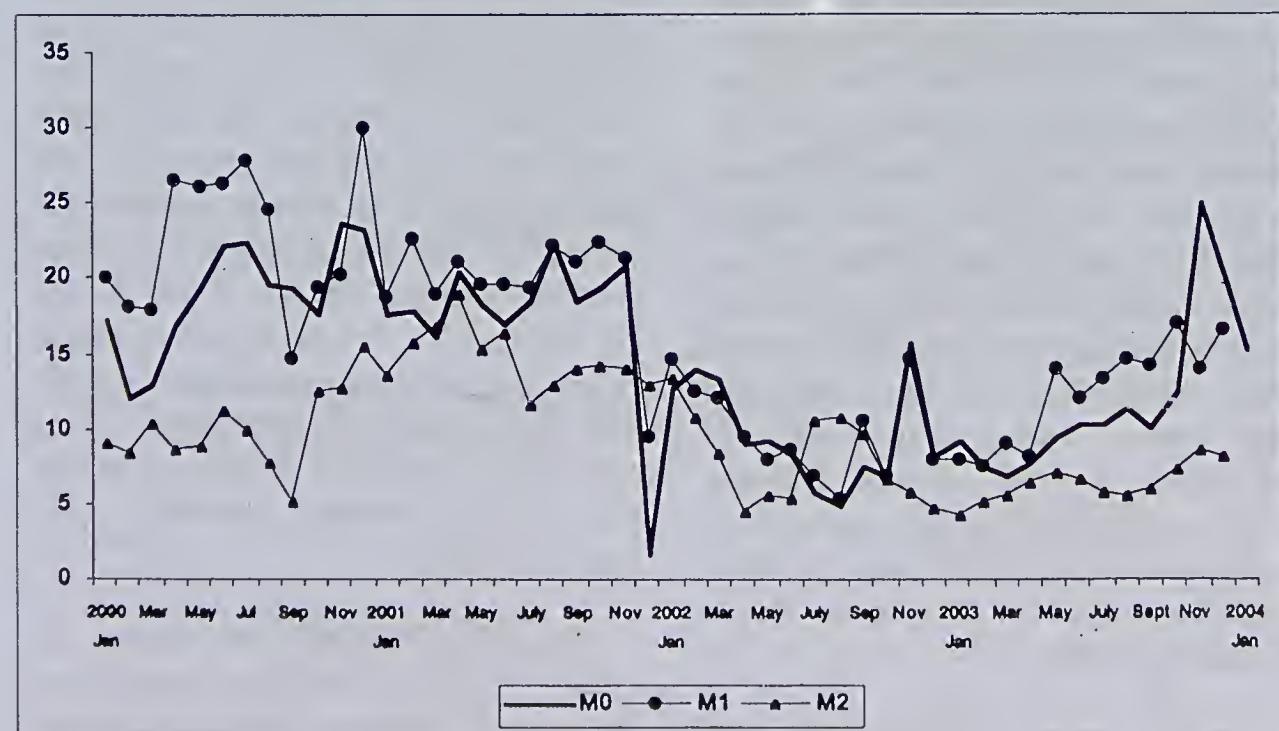
TINGKAT LAJU TAHUNAN INFLASI



Sumber: BPS

Gambar 3

PERTUMBUHAN TAHUNAN UANG BEREDAR



Sumber: Bank Indonesia.

Tingkat Suku Bunga Terus Turun, Tetapi Kredit Perbankan Masih Belum Optimal

Rendahnya inflasi dan kondisi nilai tukar Rupiah yang stabil telah memungkinkan berlanjutnya tren penurunan tingkat suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI). Tingkat suku bunga SBI untuk jangka waktu 1 bulan berada pada posisi 7,48 persen di akhir Februari 2004, cukup rendah dibandingkan dengan awal tahun 2003, di mana tingkat suku bunga SBI satu bulan masih berada pada posisi 8,24 persen. Saat ini terjadi gejala penurunan tingkat laju inflasi dengan laju yang lebih cepat dibandingkan penurunan tingkat suku bunga, sehingga tingkat suku bunga riil menjadi tinggi. Dengan demikian terdapat ekses likuiditas di dalam sistem perbankan kita. Sayangnya ekses likuiditas tersebut belum bisa diterjemahkan menjadi kesempatan yang lebih besar bagi dunia usaha untuk memperoleh kredit. Tingkat suku bunga kredit modal kerja masih tetap tinggi, yaitu 15,07 persen. Sektor perbankan masih enggan untuk melepaskan kredit dan menurunkan tingkat suku bunga pinjaman, karena keuntungan yang mereka nikmati dengan berinvestasi di SBI. *Spread* atau selisih antara tingkat suku bunga SBI satu bulan dan suku bunga deposito untuk jangka waktu yang sama terus meningkat, dari 0,99 persen di bulan September menjadi 1,69 persen di bulan Desember 2003.

Bila kita cermati komposisi portofolio kredit sektor perbankan, terlihat

jelas bahwa sebagian besar kredit yang dilepaskan perbankan bukanlah kredit investasi atau kredit bagi dunia usaha, melainkan kredit konsumsi. Persentase kredit konsumsi terhadap total kredit meningkat dari 23,9 persen di bulan September menjadi 25,6 persen di bulan Desember 2003. Sementara itu, dalam periode yang sama, pertumbuhan kredit untuk investasi dan modal kerja turun dari 17,4 persen menjadi 16,9 persen.

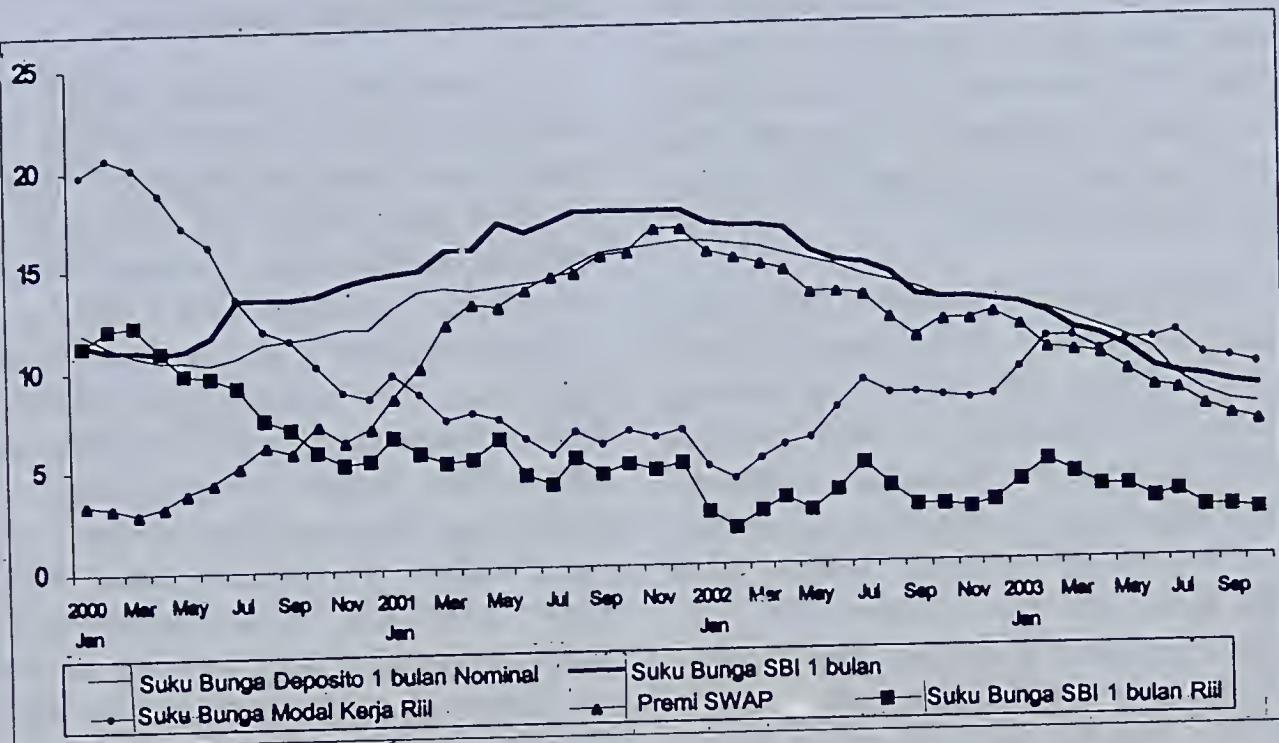
Maraknya Pasar Obligasi dan Pasar Modal, serta Nilai Tukar yang Stabil

Rendahnya tingkat suku bunga telah menjadikan pasar obligasi sebagai instrumen investasi yang semakin atraktif. Sampai tanggal 25 Januari 2004, tidak kurang dari Rp 159,1 trilyun obligasi pemerintah dengan *fixed rate* masih diperdagangkan di pasar, lebih tinggi dibandingkan nilai yang diperdagangkan per bulan Oktober 2003, yaitu Rp 153,3 trilyun. Sementara itu, nilai obligasi yang bersifat *variable rate*, turun dari Rp 230,7 trilyun di bulan Oktober, menjadi Rp 225,6 trilyun. Pada tanggal 24 Februari 2004, pemerintah kembali mengeluarkan obligasi *fixed rate* senilai Rp 2,5 trilyun yang mendapat sambutan hangat dari pasar, sampai kelebihan permintaan sebesar 2,14 kali.

Rendahnya tingkat suku bunga, ditambah dengan sentimen bisnis yang positif, juga memicu aktivitas di pasar modal. Di akhir tahun 2003, Indeks

Gambar 4

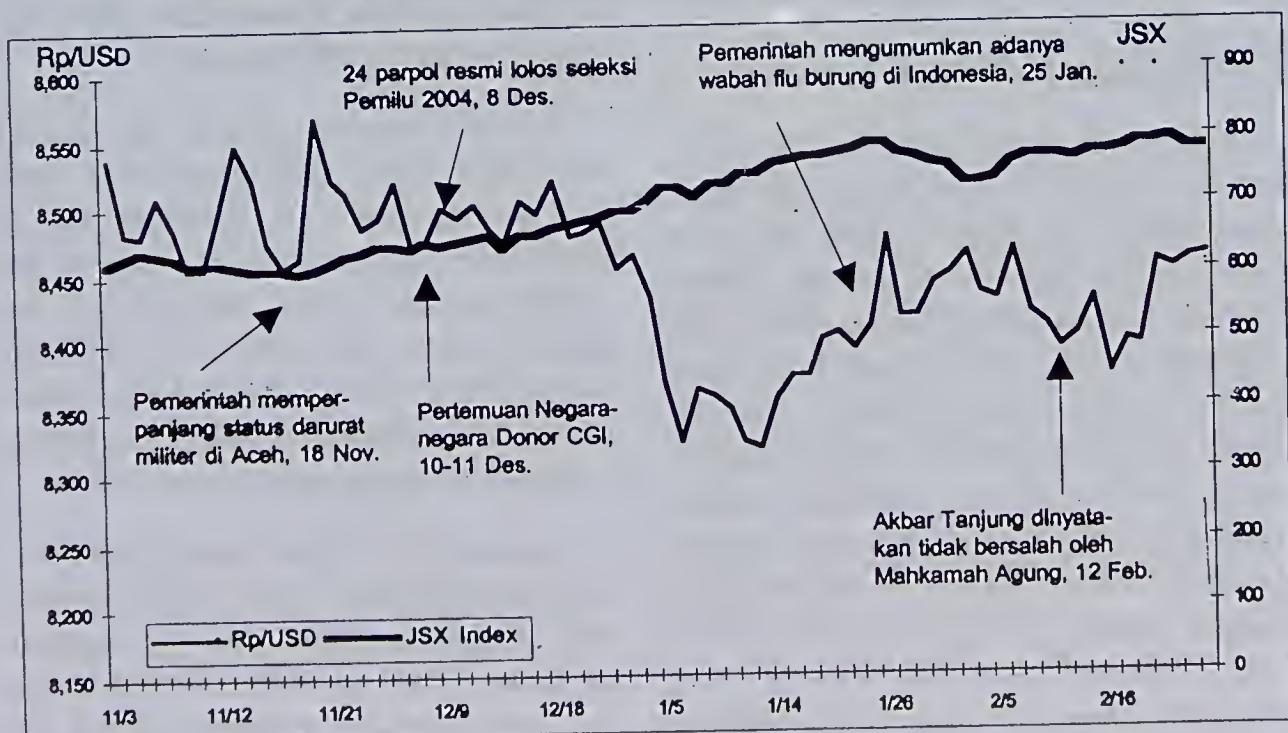
BERBAGAI TINGKAT SUKU BUNGA



Sumber: Bank Indonesia.

Gambar 5

NILAI TUKAR DAN INDEKS HARGA SAHAM GABUNGAN



Sumber: Bank Indonesia (Nilai Tukar), dan Bursa Efek Jakarta (IHSG).

Harga Saham Gabungan (IHSG) di Bursa Efek Jakarta melaju pesat dan naik sebesar 69 persen dibandingkan dengan awal tahun. Memasuki awal tahun 2004, IHSG semakin kuat dan mencapai 785,9 di pertengahan Februari, atau naik sebesar 13,4 persen dibandingkan Desember 2003.

Sementara itu, sentimen positif dan keadaan ekonomi makro yang kondusif telah menjaga nilai tukar Rupiah tetap stabil di sepanjang triwulan keempat 2003. Rupiah berfluktuasi di kisaran Rp 8.350–Rp 8.570 per dolar AS. Stabilitas Rupiah ini berlanjut sampai pada dua bulan pertama di tahun 2004, meskipun sempat diwarnai oleh spekulasi tentang merebaknya wabah penyakit flu burung dan ketegangan menghadapi Pemilu.

manufaktur (66 persen dari total ekspor), meningkat sebesar 4,7 persen, dibandingkan tahun sebelumnya.

Di tahun 2003, Amerika Serikat, Jepang dan Singapura tetap menjadi tujuan utama ekspor Indonesia. Ketiganya menyerap sekitar 39 persen dari total ekspor non-migas Indonesia. Urutan keempat ditempati oleh Cina, yang menyerap sekitar 6 persen total ekspor Indonesia, dan menunjukkan peningkatan sebesar 22 persen dibandingkan tahun 2002. Ekspor di tahun 2004 diperkirakan akan membaik, seiring dengan naiknya permintaan dunia. Meskipun demikian, lemahnya investasi untuk pengembangan kapasitas ekspor akan menjadi faktor penghambat bagi pertumbuhan ekspor yang signifikan. Kami memperkirakan ekspor akan tumbuh sebesar 6-7 persen di tahun 2004.

NERACA PEMBAYARAN

Perkembangan Ekspor

Ekspor di tahun 2003 berhasil menembus angka di atas 60 miliar dolar AS, tepatnya 61 miliar dolar, dan tumbuh hampir sebesar 6 persen dibandingkan tahun 2002. Peningkatan pendapatan ekspor ini antara lain disebabkan oleh naiknya harga minyak dunia dan peningkatan volume ekspor barang manufaktur, terutama untuk peralatan mesin dan elektrik, lemak hewani/nabati, garmen, dan sepatu. Ekspor migas, yang nilainya mencakup 22 persen dari total ekspor, meningkat sebesar 12,6 persen, sementara ekspor non-migas, atau barang

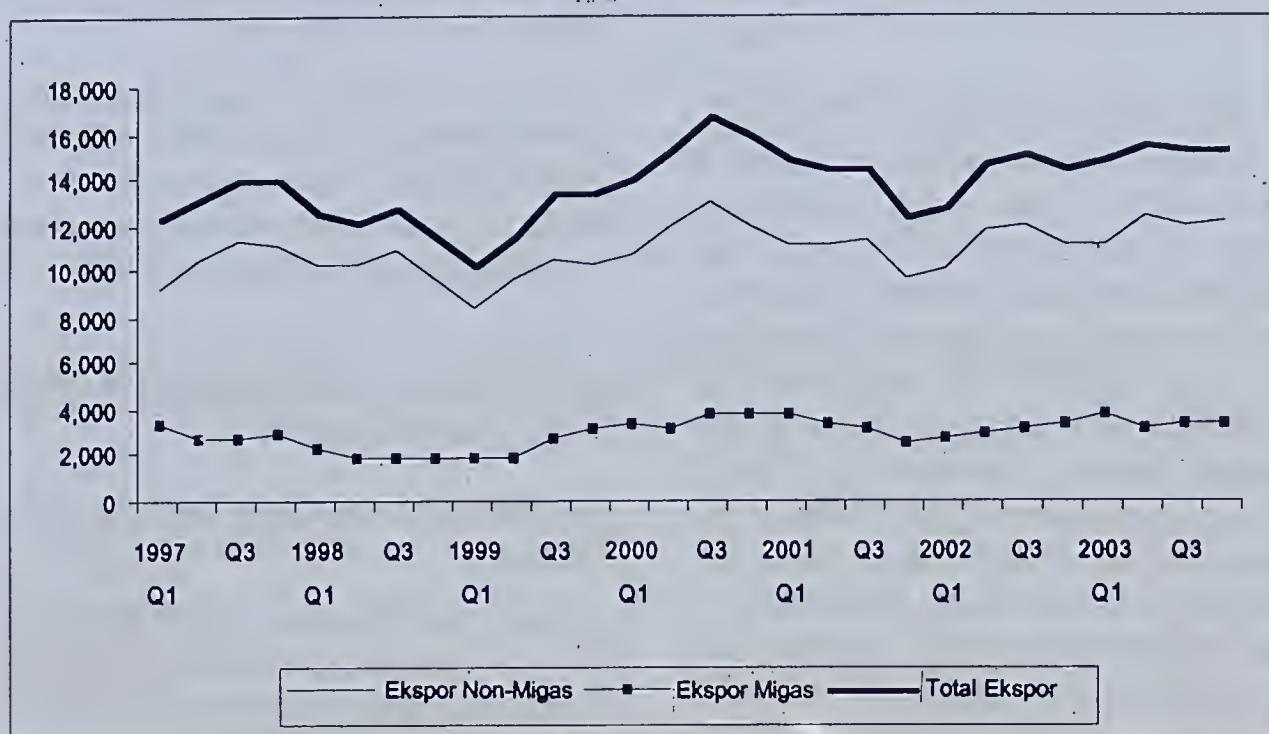
Impor Barang Konsumsi dan Barang Mentah Meningkat

Impor tumbuh sebesar 3,5 persen di tahun 2003, dan mencapai nilai 32,4 miliar dolar AS. Kenaikan ini dikabarkan meningkatnya impor barang konsumsi, dan bahan baku. Sementara nilai impor barang modal di tahun 2003 terus mengalami penurunan. Penurunan tersebut mencapai 9 persen dibandingkan tahun 2002.

Dengan nilai tukar yang relatif stabil, pertumbuhan impor diperkirakan akan terus meningkat di enam bulan pertama di tahun 2004, terutama impor barang-barang konsumsi untuk kebutuhan kampanye dan Pemilu. Seba-

Gambar 6

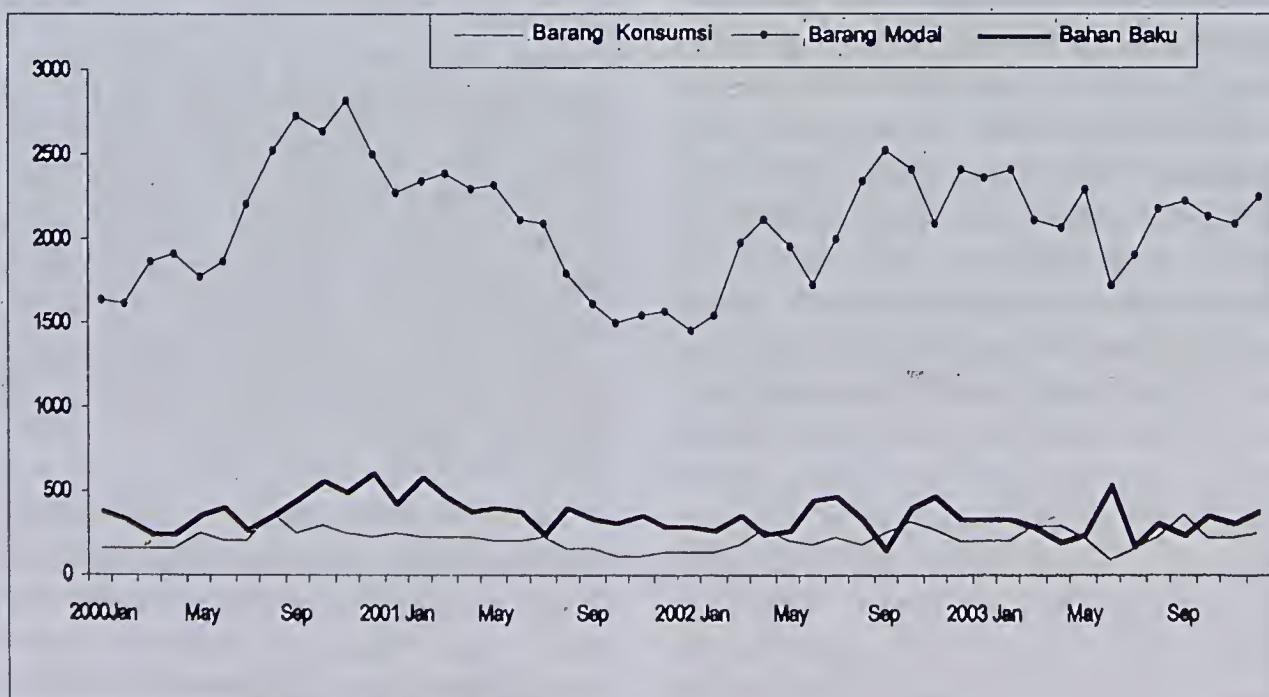
NILAI EKSPOR BERDASARKAN KATEGORI



Sumber: BPS.

Gambar 7

NILAI IMPOR BERDASARKAN KATEGORI



Sumber: BPS.

liknya, impor barang modal akan tetap lemah untuk jangka waktu dekat ini.

Surplus Neraca Modal Meningkat

Sampai dengan triwulan ketiga di tahun 2003, surplus neraca modal mencapai 6,9 miliar dolar AS, atau meningkat sebesar 8 persen dibandingkan dengan periode yang sama tahun lalu. Kenaikan ini disebabkan oleh meningkatnya surplus neraca perdagangan barang dan turunnya defisit neraca perdagangan jasa. Surplus neraca barang diperkirakan akan meningkat di tahun 2003, mengingat posisi surplus neraca perdagangan barang yang cukup tinggi dibandingkan tahun lalu, yaitu sebesar 28,6 miliar dolar AS.

FDI Stagnan di Tahun 2003

Perkembangan arus modal swasta di sembilan bulan pertama di tahun 2003 tidak menunjukkan perbaikan yang berarti. Arus netto FDI masih negatif, yaitu 0,35 miliar dolar AS. Arus modal ke luar terjadi untuk keperluan pembayaran utang. Meskipun defisit arus FDI ini relatif kecil, hal ini menandakan sifat investor asing masih diam dan menunggu (*wait and see*) dalam mengambil keputusan untuk berinvestasi di Indonesia. Pengamatan ini didukung oleh data Persebutuan Investasi dari Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Nilai persetujuan FDI di tahun 2003 memang menunjukkan peningkatan sebesar 50 persen dibandingkan tahun sebelumnya dan mencapai 147 miliar

dolar AS, tetapi nilai aktual investasi, atau realisasi dari FDI ini hanya sebesar 5 miliar dolar AS.

Sementara itu, investasi portofolio masih berada dalam posisi surplus. Dalam periode 9 bulan pertama di tahun 2003, arus modal investasi portofolio mencapai 0,8 miliar dolar AS.

ISU FISKAL : REFORMASI PAJAK DAN PRIVATISASI

Amandemen Undang-undang Perpajakan

Guna meningkatkan penerimaan dari sektor pajak, pemerintah berencana untuk mereformasi sistem perpajakan nasional, dengan mengajukan berbagai revisi terhadap perundang-undangan yang berlaku saat ini. Direktorat Jendral (Dirjen) Perpajakan telah merancang draf amandemen tiga undang-undang perpajakan, yaitu: UU No. 16 Tahun 2000 tentang Perpajakan Umum, UU No. 17 tahun 2000 tentang Pajak Pendapatan dan UU No. 18 tahun 2000 tentang pajak nilai tambah barang dan jasa serta pajak penjualan barang mewah. Tujuan dari amandemen ini adalah untuk memudahkan sistem perpajakan dan memperluas basis pembayar pajak. Rangkuman dari revisi-revisi tersebut dapat dilihat di Tabel 3 berikut ini.

Inti dari revisi tentang Perpajakan Umum adalah diperluasnya otoritas Dirjen Perpajakan, untuk memberikan basis legal bagi pemungutan pajak, simplifikasi prosedur pembayaran dan restitusi pajak, serta pajak amnesti.

Tabel 3

PERUBAHAN TERHADAP UNDANG-UNDANG PAJAK PENGHASILAN

| | Peraturan yang Berlaku Saat Ini | Peraturan Baru | |
|--|--|--|-----------------------------|
| Pajak Reksadana | Penerimaan dari reksadana tidak dikenai pajak pendapatan | Penerimaan reksadana akan dikenai pajak pendapatan | |
| Pajak untuk Perusahaan dan Lembaga | 10% - 30% berdasarkan kelompok pendapatan | 28% | |
| Pajak Perorangan dengan Penghasilan Tahunan: | Peraturan yang Berlaku Saat Ini | Peraturan Baru | |
| | | Wajib Pajak Terdaftar | Wajib Pajak Tidak Terdaftar |
| Sampai dengan Rp 25 Juta | 5% | 10% | 20% |
| Rp 25 - 50 Juta | 10% | | |
| Rp 50 - 100 Juta | 15% | 15% | 25% |
| Rp 100 - 200 Juta | 25% | 25% | 35% |
| > Rp 200 Juta | 35% | 35% | 45% |

Kantor pajak juga akan memperoleh wewenang untuk melakukan investigasi terhadap kejahanan pajak, tanpa terlebih dahulu berkonsultasi dengan polisi.

Di saat yang sama, revisi dari pajak pendapatan dilakukan untuk meningkatkan penerimaan dari pajak pendapatan, sekaligus meningkatkan kesadaran pembayar pajak. Dalam amandemen UU No. 17 Tahun 2000 ini, semua perusahaan dan kelembagaan akan dikenakan tarif pajak yang sama (lihat Tabel 3). Selain itu, fasilitas bebas pajak bagi investasi reksadana akan dicabut. Penerimaan dari reksadana, menurut draf amandemen UU ini, akan dikenai pajak.

Guna meningkatkan kesadaran pembayar pajak akan pentingnya nomor re-

gistrasi pajak, atau Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), individu-individu wajib pajak yang tidak memiliki NPWP akan dikenai sanksi dengan tarif pajak yang lebih tinggi. Sebagai contoh, seorang wajib pajak yang mempunyai penghasilan kurang dari Rp 50 juta per tahun, yang tidak memiliki NPWP akan dikenai tarif Pajak Pendapatan sebesar 20 persen, atau dua kali lipat dari mereka yang memiliki NPWP. Saat ini diperkirakan hanya sedikit di atas 1 persen dari total penduduk Indonesia yang memiliki NPWP.

Sementara itu, amandemen UU No. 18 Tahun 2000 mengusulkan bahwa pengenaan Pajak Pertambahan Nilai dan Barang Mewah (PPN-BM) sebesar 10 persen (VAT), akan diperluas kepada emas dan jasa perparkiran.

Beberapa pasal dari revisi ini, terutama revisi UU tentang Perpajakan Umum dan Pajak Pendapatan, mendapatkan sorotan dan kritikan yang tajam. Dikhawatirkan bahwa petugas pajak yang tidak kredibel akan menyalahgunakan wewenang mereka yang lebih besar. Sudah menjadi rahasia umum, bahwa banyak petugas pajak yang selama ini memanfaatkan wewenang mereka, akibat lemahnya kontrol dan sanksi. Pasal mengenai sanksi atau disinsentif bagi wajib pajak tanpa NPWP juga mendapat kritikan. Banyak yang menilai bahwa langkah pemberian sanksi bagi wajib pajak yang tidak memiliki NPWP itu kurang tepat, karena akan besar kemungkinannya akan dijadikan obyek pemerasan oleh petugas pajak yang nakal. Memberikan insentif bagi yang memiliki NPWP merupakan cara yang lebih

tepat untuk meningkatkan kesadaran wajib pajak akan pentingnya memiliki NPWP. Selain itu, peningkatan pelayanan publik secara keseluruhan juga akan meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya peranan pajak bagi perekonomian.

Sampai akhir bulan Februari 2004, pemerintah masih belum menyerahkan draf amandemen ke DPR. Menunda implementasi dari perangkat perundang-undangan yang baru ini tidak baik bagi program pemerintah untuk menggalakkan pajak sebagai sektor penerimaan utama.

Privatisasi Berjalan Lambat

Selain dari sektor pajak, pemerintah juga bergantung kepada penerimaan dari privatisasi BUMN untuk menu-

Tabel 4

DAFTAR BUMN YANG AKAN DIPRIVATISASI

| Nama Perusahaan | Industri | Metode Privatisasi |
|---------------------|------------------|-------------------------|
| Kimia Farma | Farmasi | Strategic Placement |
| Indofarma | Farmasi | Strategic Placement |
| Garuda Indonesia | Penerbangan | IPO/Strategic Placement |
| Merpati Nusantara | Penerbangan | IPO/Strategic Placement |
| Angkasa Pura I | Operator Bandara | Strategic Placement |
| Angkasa Pura II | Operator Bandara | Strategic Placement |
| Pupuk Kaltim | Pupuk | IPO |
| Perkebunan III | Perkebunan | IPO |
| Perkebunan IV | Perkebunan | IPO |
| Perkebunan V | Perkebunan | IPO |
| Aneka Tambang | Pertambangan | Secondary Offering |
| Timah | Pertambangan | Secondary Offering |
| Batubara Bukit Asam | Pertambangan | Secondary Offering |
| Bank BNI | Perbankan | Secondary Offering |
| Bank Mandiri | Perbankan | Secondary Offering |

Sumber: Situs Menteri Negara BUMN.

tupi defisit anggaran. Tahun 2003, program privatisasi sukses mengan-
tongi penjualan senilai 7,34 trilyun Rupiah, lebih tinggi dari target se-
mula, yaitu Rp 6,3 trilyun. Sukses ini didorong oleh penjualan sebagian
aset dari beberapa bank BUMN di
tahun 2003. Meskipun demikian, bila
dilihat dari target jumlah perusahaan
yang akan diprivatisasi, kinerja
MenNeg BUMN tidak begitu baik.
Hanya 4 dari 30 perusahaan yang
ditargetkan untuk privatisasi di ta-
hun 2003, berhasil dijual.

Tahun 2004, pemerintah mengusul-
kan untuk menjual aset dari peru-
saahaan-perusahaan yang tersisa, ser-
ta menambahkan beberapa perusaha-
an lainnya. Pemerintah menargetkan
untuk memperoleh penerimaan sebe-
sar Rp 5 trilyun dari privatisasi 28
BUMN, termasuk perusahaan pener-
bangan, PT Garuda Indonesia, ope-

rator bandara PT Angkasa Pura dan
beberapa bank BUMN seperti Bank
BNI dan Bank Mandiri, yang sebe-
lumnya telah juga diprivatisasi se-
bagian 15 dari 28 BUMN tersebut
bisa dilihat di Tabel 4.

Besarnya nilai aset pemerintah yang
akan diprivatisasi serta jadwal pen-
jualan masih belum ditetapkan. Seperti
tahun sebelumnya, privatisasi di ta-
hun 2004 ini tidak mengikuti suatu
skema tertentu dan tidak meletakkan
prioritas di BUMN tertentu. Meski-
pun demikian, pemerintah sangat op-
timis bahwa program ini akan berlang-
sung dengan sukses. Pengalaman se-
lama ini menunjukkan bahwa jalan
menuju privatisasi tidak pernah mu-
lus. Khusus dalam penjualan aset-aset
yang dinilai strategis, akan timbul ba-
nyak protes dan penolakan keras, baik
dari DPR ataupun masyarakat umum.

Tantangan dan Peluang *Democratic Governance* Pasca Pemilu 2004

Gregorius Sahdan

Pemilu 2004 sebenarnya merupakan starting point perubahan menuju democratic governance (tata kelola pemerintahan yang demokratis) dan babak baru perwujudan agenda reformasi 1998. Perubahan ke democratic governance telah mengalami kegagalan selama pemerintahan transisional di bawah Habibie, Gus Dur dan Megawati yang kian menenggelamkan agenda reformasi. Pemberantasan korupsi, pembersihan birokrasi, penerapan hukum, kemakmuran rakyat dan sebagainya semakin sulit terpenuhi. Namun Pemilu 2004 sendiri sebagai awal reinventing pembaharuan ke democratic governance menghadapi sejumlah persoalan sistemik, transisional dan konsensual. Semua persoalan tersebut terangkum dalam bentuk tantangan democratic governance yang ditandai oleh kehadiran partai politik masa lalu, munculnya calon anggota legislatif yang terbukti tidak serius mengemban agenda reformasi dan sebagainya. Tetapi perlu diakui bahwa masih ada peluang untuk mewujudkan agenda democratic governance jika kita mulai kritis mengamati dinamika Pemilu 2004 termasuk capaian-capaiannya.

PENDAHULUAN

PEMILU 2004 menjadi harapan banyak orang (*common peoples*) di republik ini, sebagai tonggak awal terwujudnya *good governance* dalam real penyelenggaraan pemerintahan kita. Harapan tersebut muncul berdasarkan penilaian bahwa sejak pergantian rezim Orde Baru ke Orde Reformasi yang telah menghasilkan tiga presiden (Habibie, Gus Dur, Megawati) dengan masa kekuasaan yang teramat pendek, belum menghasilkan *good governance* dalam proses penyelenggaraan pemerintahan kita.

Manajemen (*governance*) penyelenggaraan pemerintahan kita masih sa-

ngat buruk. Korupsi menyebar luas dari pusat hingga ke daerah. Sentralisasi kekuasaan yang dulu menetap di Jakarta, kini berpindah tempat ke kabupaten dan daerah kota. Raja-raja korupsi bertebaran di daerah. Bupati menjadi sentrum kebijakan politik dan ekonomi di daerah. Pertumbuhan partisipasi (demokratisasi dari bawah) jauh dari realitas semangat untuk menciptakan pemerintahan yang baik. Sementara demokratisasi dari atas (desentralisasi), digerogoti oleh pertarungan *particular interest* antara pejabat di tingkat pusat dengan daerah.

Padahal agenda utama reformasi tahun 1998 adalah bagaimana mengubah *authoritarian governance* ke *democratic*

governance yang menuntut pembaruan perilaku pejabat (etika dalam penyelenggaraan pemerintahan) dan pembaruan manajemen penyelenggaraan pemerintahan kita. Pemerintahan masa lalu yang dikelola dengan mekanisme *authoritarian governance* telah menghasilkan aneka macam persoalan mulai dari ekonomi biaya tinggi, korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang menggunung, sampai dengan persoalan hak asasi manusia Indonesia yang tidak mendapat *space* perlindungan hukum yang jelas. Pokok-pokok persoalan tersebut menjadikan Orde Baru diganyang gerakan pembaruan yang menuntut segera dilakukan liberalisasi politik, membuka jalan lebar ke *democratic governance*.

Dalam konteks Pemilu 2004, pemilu diharapkan sebagai *starting point* perubahan menuju *democratic governance*. Pemilu 2004 merupakan landasan fundamental menuju perubahan penyelenggaraan pemerintahan kita yang semakin demokratis, menjunjung tinggi penerapan hukum dan capaian-capaian hasilnya mampu melahirkan pemerintahan yang kuat, memiliki kapasitas dalam menyelesaikan seluruh persoalan bangsa, mampu menegakkan hukum untuk memerintah korupsi dan sebagainya.

Namun harapan-harapan pemilu sebagai salah satu pintu masuk ke perwujudan agenda demokrasi bisa jadi akan sangat mengecewakan mengingat beberapa alasan berikut ini: (1) sebagian besar rakyat Indonesia tingkat pendidikannya masih sangat ren-

dah sehingga mudah untuk dimanfaatkan dalam pemilu 2004 dan suaranya bisa dibeli dengan uang oleh aktor-aktor yang memiliki kepentingan politik; (2) sebagian besar *elite* politik yang berpartisipasi dalam Pemilu 2004 masih mengedepankan kepentingan kelompok dan golongan-nya sendiri, sehingga pemilu dapat dijadikan sebagai instrumen untuk manipulasi kepentingan negara dengan kecenderungan memobilisasi massa sebanyak-banyaknya; (3) tampilnya kekuatan-kekuatan politik lama (Orde Baru) yang memiliki basis sumber keuangan yang jelas, dapat saja menggunakan pemilu sebagai arena untuk membeli suara rakyat guna mendapatkan legitimasi dan keabsahan atas kekuasaan politik yang telah hilang selama satu periode di bawah kekuasaan transisional (Habibie, Gus Dur dan Megawati); (4) corak dan varian ideologi partai peserta Pemilu 2004 sangat beranekaragam, mencerminkan serakan kepentingan dalam masyarakat kita yang butuh diakomodasi dalam sistem politik.

DEMOCRATIC GOVERNANCE

*Democratic governance*¹ merupakan pradigma baru yang diusung oleh gerakan pembaruan (reformasi) 1998

¹ *Governance* sebenarnya merupakan istilah dan fenomena lama, tetapi *governance* baru populer dalam studi pembangunan dan perbandingan politik tahun 1989. Untuk pertama kalinya konsep *governance* diadopsi oleh para praktisi dan agen-agen pembangunan internasional yang awalnya dimaknai secara

yang meliputi: (1) cara pandang baru terhadap pengelolaan tata pemerintahan maupun relasi negara-masyarakat-pasar; (2) dinamika empiris dan wacana akademis pengelolaan negara berhadapan dengan masyarakat dan pasar, dalam konteks globalisasi, demokratisasi dan desentralisasi; (3) isu-isu *governance reform* yang berkaitan dengan konsep *good governance* maupun *reinventing government* yang kini tengah menjadi bahan perbincangan di Indonesia.

Secara prinsipiil *democratic governance* merupakan mekanisme baru dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan atas interaksi yang intens antara para penyelenggara negara (pemerintah) dengan berbagai pihak yang berada di luar lingkungan pemerintahan. *Governance* adalah proses interaksi di mana kita secara kolektif memecahkan persoalan kita, serta menemukan kebutuhan masyarakat kita. Pemerintah adalah instrumen yang kita gunakan. *Governance* bisa juga diartikan sebagai pengelolaan struktur rezim dengan sebuah pandangan untuk memperkuat legitimasi penyelenggaraan kekuasaan di mata kehidupan publik atau pengelolaan pemerintahan yang lebih berorientasi kepada kehidupan publik (Heyden, 1992: 7).

Beberapa prinsip utama *democratic governance* yang lahir dari kegagalan *authoritarian governance* adalah: (1) menempatkan negara sebagai pemain kunci bukan dalam pengertian dominasi dan hegemoni, tetapi negara adalah aktor setara (*primus inter pares*) yang mempunyai kapasitas memadai untuk memobilisasi aktor-aktor masyarakat dan pasar untuk mencapai tujuan besar; (2) tidak lagi menempatkan negara sebagai sentrum "kekuasaan formal" tetapi sebagai sentrum "kapasitas politik". Kekuasaan negara harus ditransformasikan dari kekuasaan atas (*power over*) menuju kekuasaan untuk (*power to*); (3) negara harus berbagi kekuasaan dan peran pada tiga level, yaitu ke atas pada organisasi transnasional, ke samping pada LSM dan swasta, serta ke bawah pada masyarakat lokal; (4) negara harus melonggarkan kontrol politik dan kesatuan organisasinya agar mendorong segmen-segmen di luar negara untuk mampu mengembangkan pertukaran dan kemitraan secara kokoh, otonom dan dinamis; (5) negara harus melibatkan unsur-unsur masyarakat dan swasta dalam agenda pembuatan keputusan dan pemberian layanan publik; (6) penyelenggara negara harus memiliki kemampuan responsif, adaptatif, akuntabilitas publik, transparansi, adil dan memiliki kapasitas memadai dalam menerapkan *rule of law*.

Penyelenggaraan pemerintahan kita pasca Pemilu 2004 minimal mencerminkan keenam prinsip *democratic governance* tersebut. Prinsip-prinsip ter-

terbatas sebagai kinerja pemerintahan yang efektif. Memasuki tahun 1980-an dengan kasus di Afrika, konsep *governance* dipahami sebagai *institutional capacity building*. Lihat The World Bank (1992); Bratton and Rothchild (1992: 264-265); dan Eko (2003).

sebut menyangkut bagaimana pengelolaan pemerintahan kita oleh aktor-aktor yang dihasilkan lewat Pemilu 2004 dapat mewujudkan *democratic governance*. Hal tersebut bisa dilihat dalam beberapa hal sebagai berikut: (1) siapa pun yang dipilih dan dipercaya memimpin Indonesia pasca Pemilu 2004 hendaknya menghilangkan karakter dan corak kekuasaan yang selama ini terbentuk melalui dominasi dan hegemoni atas seluruh hajat kepentingan rakyat banyak. Presiden yang dipilih dalam Pemilu 2004 hendaknya merupakan tokoh yang memiliki kapasitas untuk bekerja sama dengan semua *stakeholders* (masyarakat, negara, pasar, LSM dan swasta); (2) presiden terpilih tidak akan tampil lagi sebagai sentrum kekuasaan formal, di mana segala keputusan dan kebijakan publik selalu dihasilkan oleh monopoli keputusan dan kebijakan yang berpusat di tangan presiden. Presiden sebagai kepala negara harus mampu mentransformasikan kekuasaannya dengan memberi ruang yang lebih luas kepada semua elemen dalam masyarakat untuk ikut ambil bagian dalam proses politik dan kebijakan publik; (3) presiden harus berbagi kekuasaan dan peran pada tiga tataran, yakni ke atas pada organisasi transnasional, ke samping pada LSM dan swasta, serta ke bawah pada masyarakat lokal. Desentralisasi politik sebagai mekanisme kekuasaan formal untuk menghidupkan demokrasi di tingkat lokal perlu dikelela dengan memadukan preferensi kepentingan masyarakat lokal dengan kepentingan nasional mereka; (4) pre-

siden harus melonggarkan kontrol politik dan mendorong segmen-segmen di luar negara agar mampu mengembangkan pertukaran dan kemitraan secara kokoh, otonom dan dinamis; (5) presiden harus melibatkan unsur-unsur masyarakat dan swasta dalam agenda pembuatan keputusan dan pemberian layanan publik; (6) presiden harus memiliki kemampuan responsif, adaptatif, akuntabilitas publik, transparansi, adil dan memiliki kapasitas memadai dalam menerapkan *rule of law*.

Dengan sejumlah prinsip *democratic governance* kita harapkan agar Pemilu 2004 mampu melahirkan pemimpin yang mampu mengelola negeri ini dengan mekanisme *democratic governance*. Untuk mewujudkan semua itu perlu sekali mengawal Pemilu 2004 agar menghasilkan pemimpin yang berkualitas, memiliki visi dan misi, memiliki program kerja yang terencana dan yang paling penting adalah komitmen politiknya terhadap pembaruan pengelolaan pemerintahan kita dari *authoritarian governance* yang belakangan ini masih kita lihat ke *democratic governance* yang masih merupakan cita-cita reformasi 1998 yang belum sepenuhnya diwujudkan. Untuk itu, kita perlu mencermati beberapa tantangan Pemilu 2004 dan bagaimana strategi kita mengawalnya mulai dengan sekarang ini.

BEBERAPA TANTANGAN

Democratic governance bukanlah sebuah mekanisme dan proses penge-

lolaan pemerintahan yang sama sekali akan berjalan mulus pasca Pemilu 2004. Sejak dini, berbagai rintangan dan persoalan legalitas formal telah menjadi bahan gunjingan dan pesimisme yang menenggelamkan semangat *democratic governance*. Persoalan yang paling kontroversial adalah menyangkut kehadiran UU Politik yakni UU Pemilu No. 31/2003 dan UU Partai Politik No. 12/2002 yang tetap memberikan kedaulatan untuk menentukan figur presiden pada pilihan partai dan koalisi yang akan dibangun di antara lingkaran partai. Dengan kedaulatan menentukan calon presiden pada partai ini, maka rakyat yang *nota bene* tidak masuk dalam mekanisme internal partai "dipaksa" memilih kandidat presiden yang dihasilkan oleh konsensus internal dan koalisi yang dibangun oleh partai. Sementara secara empiris kita menyaksikan beberapa persoalan riil berikut ini:

Pertama, persoalan organisasi partai politik yang belum dikelola secara profesional, belum memiliki *platform* yang jelas dan terjebak pada pragmatisme kekuasaan. Persoalan ini menjadi masalah fundamental mengapa partai politik di Indonesia bingung mengambil posisi setelah mengikuti proses pemilu. Partai politik yang keluar sebagai pemenang selalu menampakkan wajah ketaksiapan untuk memerintah, tidak memiliki visi yang jelas dalam membangun bangsa Indonesia, dan bersikap semi *authoritarian* dalam menjalankan pemerintahan. Sementara itu, partai yang

kalah tidak mau mengambil fungsi sebagai oposisi yang selalu siap memberikan kritik konstruktif terhadap berbagai kegagalan yang dilakukan oleh partai yang berkuasa. Fenomena partai politik di Indonesia juga ditandai oleh kecenderungan partai untuk "menunjukkan muka" menjelang pemilu dilaksanakan. Setelah pemilu usai antara janji dan praktik politik yang dilakukan partai politik di parlemen tidak sesuai dan bahkan bertentangan dengan nurani pemilihnya. Bahkan kini, berkembang "gebyar pendapat umum" yang mengatakan bahwa sebagian besar partai yang mengikuti Pemilu³ 2004 merupakan partai "kagetan"³ yang secara spontan muncul ketika ruang pemilu memberikan kesempatan bagi mereka untuk mengambil bagian di dalamnya. Belum lagi ditambah persoalan adanya caleg partai yang menderita sakit jiwa, memalsukan ijazah, dan KTP serta adanya tabiat menghalalkan segala cara untuk men-

² Ketidak profesionalan partai politik di Indonesia nampak dengan jelas dalam hal tidak adanya calon anggota legislatif yang benar-benar siap memenuhi persyaratan dan ketentuan KPU yang bertugas menyelenggarakan pemilu di Indonesia (*Kompas*, 9 Januari 2004). Ketidak profesionalan partai ini menyebabkan partai politik di Indonesia dicap oleh Ikrar Nusa Bhakti sebagai organisasi tukang ojek yang sangat tradisional dan tidak profesional.

³ Gejala partai kagetan ini dapat dilihat dari kepemilikan kantor fiktif, ketidaksiapan kandidat memenuhi tenggang waktu yang ditetapkan KPU, caleg partai yang menderita penyakit kejiwaan (*skizofrenia*) dan sebagainya, sampai dengan persoalan pemalsuan KTP dan surat-surat penting lainnya seperti ijazah (*Kompas*, 10 Januari 2004).

dapatkan dukungan pemilih dalam Pemilu 2004. Kalau partai ingin menjadi partai modern yang penting adalah penyelesaian masalah keuangan partai yang selalu menjadi ganjalan. Sumber dana berupa iuran partai sudah harus digalakkan sebagai sumber pendanaan yang sah. Ini untuk mencegah misalnya bakal calon sampai dipungut dana Rp 10 juta. Belum lagi *problem* sumbangan dana bakal calon yang sampai ratusan juta rupiah. Kalau hal ini yang terjadi, maka pasca Pemilu tahun 2004 kita tidak akan menghasilkan pemerintahan yang *democratic governance*, karena kebanyakan wakil-wakil kita yang masuk parlemen dan eksekutif nantinya harus bekerja ekstra keras untuk mengembalikan modal. Fungsi-fungsi artikulasi, agregasi, rekrutmen dan sebagainya yang dilakukan oleh partai hanya tampak pada saat menjelang pemilu, sebagaimana yang kita alami selama ini. Tidak ada partai yang memiliki agenda pembaruan pemerintahan yang jelas dan bagaimana pemerintahan di negeri ini di-kelola dengan mekanisme *democratic governance*.

Kedua, corak dan keragaman ideologi partai. Secara umum dapat diperlakukan ciri yang mewarnai partai politik peserta Pemilu 2004 berdasarkan preferensi politiknya terdiri dari: (1) partai yang memiliki basis kepentingan dengan pemerintahan masa lalu (Orde Lama dan Orde Baru). Ciri yang paling menonjol dari partai ini adalah visi dan misi politiknya yang sangat kental dengan

mengusung agenda warisan pemerintahan masa lalu serta adanya kandidat presiden yang dijagokan oleh masing-masing partai yang mengutamakan aristokrasi kerajaan keluarga (Orde Baru dan Orde Lama); (2) partai yang berbasis pada kepentingan nasional dalam tanda kutip (masih diragukan). Sampai dengan saat ini (menjelang Pemilu 2004) sulit sekali mendeteksi partai yang masih mengusung kepentingan nasional. Warna ideologi nasional yang dipakai oleh partai seperti itu tidak sesuai dengan agenda dan kepentingan politik yang mereka pelihara. Kepentingan politik mereka sangat bertentangan dengan kepentingan nasional dan bahkan ada kecenderungan kepentingan nasional dijadikan jalan pintas untuk memperoleh kepentingan kelompok (juga pribadi); (3) partai yang berbasis pada kepentingan reformasi. Partai yang masuk dalam kategori ini pun masih mengundang sejumlah persoalan terutama seputar agenda-agenda reformasi yang selama ini mereka usung. Jika ditilik dari praktik politik yang mereka jalankan selama ini, partai-partai politik yang masuk dalam kategori ini sebenarnya tidak ada. Hal ini bisa dilihat dari agenda reformasi seperti pemberantasan korupsi dan sebagainya yang tidak pernah diperjuangkan oleh kelompok partai ini secara tegas. Bahkan sejumlah sumber membuktikan bahwa partai yang mengatasnamakan dirinya sebagai "partai reformasi" justru menjadi pelaku korupsi dalam pemerintahan pasca Orde Baru; (4) partai yang ber-

basis pada kepentingan agama (Islam). Partai dengan corak kepentingan Islam kiranya lebih mudah untuk dibaca ketimbang ketiga kategori partai sebelumnya. Ciri yang menonjol dengan partai kategori ini adalah kentalnya nuansa kepentingan agama (Islam) untuk diangkat ke tataran kepentingan nasional. Menurut partai ini, Islam menjadi substansi segala jalan untuk menyelesaikan semua persoalan yang dihadapi oleh negeri ini.

Berikutnya adalah varian ideologi yang turut membentuk partai peserta Pemilu 2004, terdiri dari: (1) Marhaenisme Ajaran Bung Karno; (2) Pancasila; (3) Islam; dan (4) Keadilan, Demokrasi dan Kemajemukan. Varian ideologi ini di satu sisi menunjukkan bahwa politik adalah sebuah arena di mana semua kepentingan kelompok dan golongan diakomodasi dalam sistem politik, diberikan ruang untuk berekspresi dan di sisi lain dapat menjadi instrumen sumber konflik yang paling "ganar" di masa depan (pasca Pemilu 2004).

Sejauh ini, konflik di Indonesia dihasilkan oleh pertarungan ideologi yang berbasis pada dua kepentingan besar yakni: (1) konflik ideologi yang berpusat pada kepentingan nasional; (2) konflik ideologi yang berpusat pada kepentingan agama (ras, kelompok dan golongan). Konflik politik yang berbasis pada kepentingan nasional tercipta melalui berbagai bentuk pemberontakan pada masa lalu (Orde Baru) yang mencoba menggantikan ideologi Pancasila de-

ngan ideologi komunis. Sementara pertarungan ideologi yang berpusat pada kepentingan agama ditandai oleh pergolakan-pergolakan yang muncul di setiap daerah (DII/TII) yang mencoba mengusung ideologi (Islam) sebagai satu-satunya ideologi yang perlu diakomodasi dalam sistem politik nasional. Antara yang satu dengan yang kedua dapat dipatahkan dengan gerakan *nation state* yang menggalang kesadaran akan "Pancasila" sebagai satu-satunya ideologi politik nasional. Kehadiran partai dengan berbagai corak dan warna ideologi dikhawatirkan akan membangkitkan kembali semangat dan sentimen primordial ke atas panggung politik nasional.⁴ Tabel 1 di bawah ini menggambarkan corak dan ideologi yang diusung oleh partai politik peserta Pemilu 2004.

Dari Tabel 1 tersebut di bawah, Marhaenisme Ajaran Bung Karno merupakan ideologi politik lama yang kembali bangkit di era sekarang. Ideologi politik Marhaenisme Ajaran Bung Karno dianut oleh dua partai atau sekitar 8,33 persen dari total partai politik peserta Pemilu 2004. Partai Nasional Indonesia Marhaenisme dan

⁴ Bayangkan ke depan kalau Marhaenisme dan Islam akan menggantikan Pancasila sebagai ideologi nasional. Indonesia tentu saja akan berhadapan dengan gejolak politik baru yang ditandai oleh kecenderungan untuk "memaksakan" pengakuan masyarakat secara menyeluruh atas ideologi-ideologi ini. Tatapan pemerintahan yang demokratis dan berkeadilan kemudian hanyalah menjadi mimpi pemilu yang sulit untuk dicapai dan direalisasikan pasca Pemilu 2004.

Tabel 1

PENGGOLONGAN PARPOL PESERTA PEMILU 2004 BERDASARKAN IDEOLOGI

| No. | Nama Partai | Ideologi | Preferensi Politik |
|-----|--|--|--------------------|
| 01 | Partai Nasional Indonesia Marhaenisme | Marhaenisme Ajaran Bung Karno | Orde Lama |
| 02 | Partai Buruh Sosial Demokrat | Pancasila dan UUD 1945 | Nasional |
| 03 | Partai Bulan Bintang | Islam | Islam |
| 04 | Partai Merdeka | Pancasila, berasaskan gotong royong dan kekeluargaan | Nasional |
| 05 | Partai Persatuan Pembangunan | Islam | Islam |
| 06 | Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan | Pancasila | Nasional |
| 07 | Partai Perhimpunan Indonesia Baru | Pancasila (Keadilan, Demokrasi dan Kemajemukan) | Nasional |
| 08 | Partai Nasional Banteng Kemerdekaan | Marhaenisme Ajaran Bung Karno | Orde Lama |
| 09 | Partai Demokrat | Pancasila | Nasional |
| 10 | Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia | Pancasila | Nasional |
| 11 | Partai Penegak Demokrasi Indonesia | Pancasila | Nasional |
| 12 | Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia | Islam | Islam |
| 13 | Partai Amanat Nasional | Agama | Islam |
| 14 | Partai Karya Peduli Bangsa | Pancasila | Orde Baru |
| 15 | Partai Kebangkitan Bangsa | Pancasila | Nasional |
| 16 | Partai Keadilan Sejahtera | Islam | Islam |
| 17 | Partai Bintang Reformasi | Islam | Islam |
| 18 | Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan | Pancasila | Nasional |
| 19 | Partai Damai Sejahtera | Pancasila | Nasional |
| 20 | Partai Golongan Karya | Pancasila | Nasional |
| 21 | Partai Patriot Pancasila | Pancasila | Nasional |
| 22 | Partai Sarikat Indonesia | Pancasila | Nasional |
| 23 | Partai Persatuan Daerah | Pancasila | Lokal |
| 24 | Partai Pelopor | Pancasila | Orde Lama |

Sumber: Diolah dari berbagai penerbitan.

Partai Nasional Banteng Kemerdekaan merupakan dua partai politik yang secara tegas mengusung ideologi Marhaenisme Ajaran Bung Karno. Ideologi Pancasila sendiri diusung oleh 16 partai atau sekitar 55,66 persen dan Islam oleh enam partai atau sekitar 25 persen. Varian ideologi ini tentu saja mencerminkan polarisasi kepentingan politik partai peserta Pemilu 2004.

Jika kita memetakan preferensi politik partai peserta Pemilu 2004, maka akan ditemukan sedikitnya lima keragaman kepentingan, yakni: (1) preferensi kepentingan Orde Lama yang diusung oleh tiga partai atau 12,5 persen dari total partai yang ada; (2) preferensi kepentingan Orde Baru mencakup 4,16 persen (1 partai); (3) preferensi kepentingan nasional mencapai 29,16 persen (13 partai);

(4) preferensi kepentingan lokal 4,16 persen (1 partai); (5) preferensi kepentingan Islam mencapai 25 persen (6 partai) dan hampir tidak ada yang memiliki preferensi kepentingan politik reformasi (0,0 persen). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa partai politik peserta Pemilu 2004 tidak ada yang mengusung agenda reformasi dan memiliki komitmen untuk terus memperjuangkan agenda demokratisasi, pemberantasan korupsi dan pembersihan politisi dari berbagai jenis kepentingan sempit mereka (kepentingan kelompok). Ketiga, jika ditinjau dari komposisi jumlah peserta pemilu, maka Pemilu 2004 merupakan pemilu keempat yang diikuti oleh banyak partai politik setelah Pemilu 1955, 1971 dan Pemilu 1999 (lihat Tabel 2).

Secara teoretis, pemilu yang diikuti oleh banyak partai politik memiliki dua kecenderungan yang men-

dasar: *Pertama*, pemilu yang diikuti oleh banyak peserta menunjukkan ruang keterbukaan dan demokrasi memberikan tempat yang leluasa kepada partai untuk berekspresi dalam sistem politik. Dengan partisipasi banyak partai, maka dimungkinkan bagi dihasilkannya pemerintahan yang demokratis yang merepresentasi kepentingan rakyat banyak. *Kedua*, peserta pemilu yang banyak akan membuka ruang konflik elite politik merembes ke tingkat massa. Perebutan kekuasaan yang melibatkan banyak partai dan terjadi di tingkat elite memiliki kecenderungan yang sangat besar untuk memanfaatkan massa ikut bertarung dalam perebutan kekuasaan. Implikasinya, partai politik yang memiliki basis massa yang luas dengan jumlah yang banyak akan tampil sebagai pemenang dalam proses pertarungan politik. Pemerintahan yang dihasilkan oleh mekanisme dan prosedur seperti itu ten-

Tabel 2

TABEL PERBANDINGAN JUMLAH PESERTA PEMILU 1955-1999

| Pemilu | Peserta Pemilu | Jumlah Penduduk | Jumlah Pemilih |
|--------|---|-----------------|----------------|
| 1955 | 118 kontestan (pemilu DPR) dan 91 kontestan (pemilu konstituante) | 77.654.492 | 43.104.464 |
| 1971 | 10 | 114.690.347 | 58.558.776 |
| 1977 | 3 | 129.977.596 | 69.871.092 |
| 1982 | 3 | 146.532.397 | 82.134.195 |
| 1987 | 3 | 162.851.993 | 93.737.633 |
| 1992 | 3 | 177.489.800 | 107.565.413 |
| 1997 | 3 | 196.286.613 | 125.640.987 |
| 1999 | 48 | 208.498.000 | 117.738.682 |
| 2004 | 24 | 214.831.403* | 143.192.489* |

*Data sementara per Oktober 2003.

Sumber: Dikutip dari berbagai penerbitan.

tu saja tidak memiliki legitimasi yang kuat dan tidak bisa diharapkan akan menghasilkan sistem politik yang stabil dan dapat menunjang bekerjanya *good governance* dalam pemerintahan kita yang terbentuk melalui Pemilu 2004.

Pengalaman Pemilu 1955 yang diikuti oleh banyak partai hingga sekarang dapat menjadi catatan sejarah yang seharusnya tidak boleh dilupakan begitu saja. Pemilu 1955 dari perspektif demokrasi dianggap sebagai pemilu pertama di Indonesia yang sangat demokratis. Tetapi Pemilu 1955 menghasilkan *government by parties* yang menciptakan konflik politik di lingkaran elite dan merembes ke tingkat massa. Pemerintahan yang dihasilkan oleh Pemilu 1955 tidak bisa menjalankan programnya dengan baik, instabilitas politik berskala luas terjadi di setiap daerah dan birokrasi pemerintah terpolarisasi berdasarkan kepentingan partai politik.

Pemilu 1999 juga dianggap sebagai pemilu kedua yang paling demokratis. Tetapi hasil dari pemilu tersebut adalah sebuah pemerintahan

yang menghimpun banyak partai dalam kabinet. Dalam pemerintahan Gus Dur, nuansa konfliknya sangat kental dan sempat menularkan kepentingan politik elite itu ke tingkat massa dalam bentuk konflik horizontal yang terjadi di berbagai daerah. Di bawah pemerintahan Megawati, kohesi dan keharmonisan sangat penting untuk menjaga soliditas pemerintahan yang tercampur dari berbagai kepentingan politik partai ketimbang menegakkan demokrasi, mewujudkan *good governance* dan melestarikan agenda reformasi. Ketakutan terhadap ketegangan politik sangat menonjol, sehingga upaya pemberantasan korupsi dan menggiring pelaku korupsi ke penjara menjadi keputusan yang sulit untuk diambil dalam pemerintahan Megawati. Kita menyaksikan sendiri bagaimana pemerintahan Megawati membiarkan pelaku korupsi dan pelanggar HAM di masa lalu tidak tersentuh oleh hukum (*impunity*).

Ketiga, sampai dengan sekarang ini Indonesia masih merupakan salah satu negara yang terkorup di dunia (lihat Tabel 3). Pemilu 2004 merupa-

Tabel 3

PERINGKAT KORUPSI INDONESIA

| Tahun | Peringkat Korupsi Dunia | Peringkat Berdasarkan IPK | Nilai IPK |
|-------|-------------------------|---------------------------|-----------|
| 1998 | 6 | 80 dari 85 negara | 2,00 |
| 1999 | 3 | 96 dari 98 negara | 1,7 |
| 2000 | 6 | 85 dari 90 negara | 1,7 |
| 2001 | 4 | 88 dari 91 negara | 1,9 |
| 2002 | 7 | 96 dari 102 negara | 1,9 |
| 2003 | 12 | 122 dari 133 negara | 1,9 |

Sumber: Dikutip dari berbagai penerbitan.

kan salah satu instrumen untuk memperbaiki peringkat korupsi Indonesia. Jika selama ini, peringkat korupsi Indonesia sangat tinggi yakni selalu berada di urutan teratas dari negara-negara yang masuk dalam kategori korupsi, urutan ke-6 tahun 1998, ke-3 tahun 1999, ke-6 tahun 2000, ke-4 tahun 2001, ke-7 tahun 2002 dan ke-12 tahun 2003, maka de-

ngan Pemilu 2004 kita harapkan akan memperbaiki reputasi korupsi negara kita. Pemerintahan yang dihasilkan oleh Pemilu 2004 diharapkan memiliki komitmen yang tinggi untuk memperbaiki wajah buruk Indonesia. Pemerintahan perlu dikelola dengan semangat *democratic governance*, menghindari praktik korupsi dan dengan serius memberantas korupsi yang ter-

Tabel 4

**BEBERAPA NAMA CALON ANGGOTA DPD
YANG LOLOS VERIFIKASI FAKTUAL KPU DAERAH**

| Provinsi | Nama Calon |
|-----------------|--|
| DKI Jakarta | Kemala Motik Abdul Gafur (mantan peserta konvensi Partai Golkar) Pontjo Sutowo (mantan Anggota MPR) Sarwono Kusumaatmadja (mantan Anggota Dewan Pembina Golkar) H.B.L. Mantiri (mantan Kepala Staf Umum ABRI) Mooryati Soedibyo (Presiden Direktur PT Mustika Ratu) Aberson Marle Sihaloho (Anggota DPR/PDI Perjuangan) Bambang Warih Koesoema (mantan Anggota DPR) |
| Jateng | S.P. Mangkoenagoro IX (wiraswasta) Budi Santoso (Pemimpin Umum Harian <i>Suara Merdeka</i>) Ahmad Mustofa Bisri (Pengasuh pondok pesantren) Subiakto Tjakrawerdaya (mantan Menteri Koperasi) Djoko Soedijarto (Direktur RSU Dr. Suharso, Surakarta) |
| Sulsel | A.A. Baramuli (mantan Wakil Ketua Dewan Pembina Golkar) Tanri Abeng (mantan Menteri Negara Pendayagunaan BUMN) Beddu Amang (mantan Kepala Bulog) Rivai Siata (mantan Anggota DPR) |
| Lampung | Santori Hasan (mantan Bupati Tulang Bawang) Al Husniduki Hamim (mantan Rektor Universitas Lampung) Amin Fauzy A.T. (mantan Anggota DPRD Provinsi Lampung/Golkar) Subki Elyas Harun (mantan Wakil Gubernur Lampung) |
| Bangka Belitung | Rusman Johar (mantan Walikota Pangkal Pinang) |
| Bengkulu | Wahidun Djangjaya (mantan Bupati Rejang Lebong) Bambang Suroso (Anggota MPR) |
| Kaltim | Sulaiman Ismail (mantan Bupati Pasir) Eka Komariah (mantan Anggota MPR/DPR) |
| Jambi | H. Hasan (mantan Bupati Bungotebo) H.M. Saman Khatib (mantan Bupati Batanghari) |

Sumber: Dikutip dari berbagai penerbitan.

Tabel 5

CALON ANGGOTA DPD TIAP PROVINSI UNTUK PEMILU 5 APRIL 2004ⁱ

| No. | Provinsi | Jumlah DPD | Jumlah Pemilih |
|--------|---------------------|------------|-------------------------|
| 01 | NAD | 27 | 2.689.836 ⁱⁱ |
| 02 | Sumatera Utara | 49 | 7.297.615 |
| 03 | Sumatera Barat | 23 | 2.812.802 |
| 04 | Riau | 29 | 2.752.567 |
| 05 | Kepulauan Riau | 13 | 801.528 |
| 06 | Jambi | 16 | 1.658.173 |
| 07 | Sumatera Selatan | 31 | 4.164.606 |
| 08 | Bengkulu | 18 | 961.884 |
| 09 | Lampung | 34 | 4.485.550 |
| 10 | Bangka Belitung | 22 | 640.446 |
| 11 | DKI Jakarta | 38 | 6.177.598 |
| 12 | Jawa Barat | 42 | 25.141.019 |
| 13 | Jawa Tengah | 55 | 22.217.886 |
| 14 | DI Yogyakarta | 33 | 2.400.847 |
| 15 | Jawa Timur | 45 | 25.992.782 |
| 16 | Banten | 47 | 5.677.211 |
| 17 | Bali | 38 | 2.383.728 |
| 18 | Nusa Tenggara Barat | 35 | 2.524.654 |
| 19 | Nusa Tenggara Timur | 19 | 2.401.033 |
| 20 | Kalimantan Barat | 34 | 2.490.703 |
| 21 | Kalimantan Tengah | 26 | 1.153.994 |
| 22 | Kalimantan Selatan | 27 | 2.096.191 |
| 23 | Sulawesi Selatan | 44 | 5.255.319 |
| 24 | Kalimantan Timur | 29 | 1.784.025 |
| 25 | Sulawesi Tenggara | 31 | 1.134.273 |
| 26 | Sulawesi Tengah | 25 | 1.392.398 |
| 27 | Sulawesi Utara | 41 | 1.442.490 |
| 28 | Maluku | 23 | 755.706 |
| 29 | Maluku Utara | 12 | 511.044 |
| 30 | Gorontalo | 21 | 562.758 ⁱⁱⁱ |
| 31 | Papua | 13 | 1.086.816 ^{iv} |
| 32 | Irian Jaya Barat | - | 345.007 ^{lv} |
| Jumlah | | 940 | 143.192.489 |

Keterangan:

ⁱ Data sementara per Oktober 2003.ⁱⁱ Masih merupakan angka estimasi: Pegunungan Bintang dan Tolikara, Sorong Selatan dan Raja Ampat.ⁱⁱⁱ Tiga kabupaten masih merupakan angka sementara: Yahukimo.^{iv} Tiga kabupaten masih merupakan angka estimasi: Sorong.

Sumber: Diolah dari berbagai penerbitan.

jadi di lembaga-lembaga negara (legislatif, yudikatif, eksekutif, perbankan dan sebagainya).

Keempat, kalau kita melihat namanya calon anggota DPD yang lolos verifikasi faktual KPU, terlihat dengan jelas tampilnya kembali wajah-wajah lama yang dididik oleh kultur politik Orde Baru. Pergeseran sistem pemilu proporsional stelsel terdaftar sebagaimana yang diberlakukan selama ini ke sistem distrik berwakil banyak dan proporsional dafatar terbuka, telah memberikan ruang baru kepada mereka untuk mengambil bagian dalam Pemilu 2004 (lihat Tabel 4).

Kelima, jika kita melihat komposisi anggota DPD yang diusulkan oleh masing-masing provinsi, tampaknya daerah memiliki sumber daya manusia yang berlimpah dibandingkan dengan sumber daya manusia yang ada di pusat. Tetapi sistem politik baru kita, terutama yang dituangkan dalam UU Pemilu, memberikan legitimasi kepada anggota DPD yang terpilih untuk "naik kelas" dari daerah ke pusat. Dengan demikian, sistem politik kita masih memiliki kecenderungan yang sangat besar untuk menata dan mengelola pemerintahan mulai dari atas, ketimbang melakukan pergeseran pengelolaan pemerintahan dari bawah ke atas. Padahal kita tahu bahwa sumber segala persoalan yang ada di daerah adalah tersedotnya sumber daya alam dan sumber daya manusia ke pusat yang disebabkan oleh sistem

politik yang sentralistik dan tata kelola pemerintahan yang *authoritarian governance* (lihat Tabel 5).

Implikasi dari penciptaan sistem politik seperti itu akan menciptakan birokrasi dan elite politik lokal tetap berperilaku *coming up* (menengok ke atas) ketimbang melihat dan mengapresiasi apa yang terjadi di daerah sendiri. Dengan sistem seperti itu juga, maka desentralisasi politik (demokratisasi dari atas) yang diciptakan setelah kejatuhan Orde Baru mengharuskan terjadinya perubahan total dari atas; melingkupi perbaikan perilaku elite pusat yang korup ke perubahan perilaku pejabat-pejabat politik lokal.⁵ Demokratisasi yang digerakkan dari bawah melalui gerakan ekstraparlementer tetap akan terbentur dengan kepentingan elite dalam memelihara komoditas politik yang selama ini mereka peroleh.

Keenam, Pemilu 2004 masih menghadirkan kembali wajah-wajah anggota legislatif hasil Pemilu 1999 yang telah mengabaikan kedaulatan rakyat. Dari 24 partai politik peserta Pemilu 2004, masih ada partai yang memberikan kursi khusus ke-

⁵ Padahal kita tahu bahwa gerakan pembaruan dari atas tidak mengalami perubahan apa-apa bagi perilaku KKN yang dilakukan oleh pejabat-pejabat negara dari pusat sampai ke daerah. Selama Orde Baru dan juga sampai dengan saat ini, pemerintah pusat terus mengupayakan pembaruan politik dari atas, tetapi hasilnya tidak pernah sukses menyentuh pejabat yang melakukan korupsi baik di pusat maupun di daerah.

pada bangsawan partai (elite partai) yang selama menjalankan tugas dan kewajibannya di parlemen terbukti lalai mempertanggungjawabkan kepercayaan rakyat dengan mengabaikan kehadiran di rapat-rapat komisi yang menggodok mekanisme aspirasi dan penyelesaian awal terhadap tuntutan dan kepentingan rakyat. Para wakil rakyat ini telah melakukan pelanggaran absensi dalam rapat-rapat komisi dengan menitipkan tanda tangan, jarang hadir, meninggalkan rapat sebelum jadwal rapat selesai, dan absen dalam rapat-rapat komisi.⁶

Suatu yang sangat disayangkan bahwa Pemilu 2004 yang diharapkan menjadi titik awal perubahan ke *democratic governance* menghadirkan kembali calon-calon anggota legislatif yang terbukti tidak bisa dipercaya, mengabaikan kedaulatan rakyat, hanya tahu menerima gaji sebagai anggota legislatif dan yang lebih parah lagi bahwa kehadiran mereka ke pentas Pemilu 2004 tanpa didasarkan oleh semangat pembaruan dan perubahan ke pemerintahan yang demokratis, tetapi semata-mata untuk mengakumulasi kemenangan dan dengan demikian memperoleh kekuasaan. Dengan begitu akumulasi kekuasaan

yang diperoleh calon-calon anggota legislatif seperti ini dalam Pemilu 2004 hanya mencerminkan penggunaan dan pemanfaatan kekuasaan untuk memenuhi kebutuhan kelompok, golongan dan diri sendiri. Kekuasaan yang dicapai diragukan pemanfaatannya untuk kepentingan banyak orang. Tabel 6 menggambarkan tentang bagaimana Pemilu 1999 menghasilkan anggota legislatif yang sebagian di antaranya merasa diri sebagai "tokoh reformasi", tetapi tidak menunjukkan aspek ketokohan itu dengan serius menyuarakan agenda reformasi dalam rapat-rapat komisi DPR. Bahkan tokoh reformasi yang dipilih dalam Pemilu 1999 justru tidak pernah menghadiri rapat-rapat komisi. Jika penyelenggaraan dan pengelolaan pemerintahan pasca Pemilu 2004, masih digantungkan pada kehadiran wakil rakyat yang malas bersidang ini, maka perubahan ke *democratic governance* hanya menjadi sebuah cita-cita utopis dari sebagian besar rakyat di negeri kita.

Ketujuh, sebagian besar pejabat publik di daerah yang dihasilkan Pemilu 1999 berafiliasi dengan partai politik. Akibatnya, segala produk kebijakan publik yang menyangkut nasib dan kehidupan masyarakat daerah tidak luput dari kepentingan partai politik. Dari kasus gerak jalan yang menggunakan seragam partai, sampai dengan kasus temu kader, senam massal, penyebaran buku, bonus sepeda motor dan sebagainya merupakan intrik-intrik politik partai yang meracuni kebijakan publik pe-

⁶ Koordinator Forum Komunikasi Massa (FKM) (9/1/2004) mengumumkan nama-nama anggota DPR yang tidak pernah hadir dalam rapat-rapat komisi DPR. FKM menyayangkan Pemilu 2004 yang diikuti oleh 24 partai politik menghadirkan kembali "politisi malas" menjadi calon anggota legislatif dalam Pemilu 2004 (Lihat, antara lain, *Sinar Harapan*, 10 Januari 2004).

Tabel 6

ANGGOTA DPR YANG TIDAK PERNAH HADIR DALAM RAPAT KOMISI
Periode Januari, Februari, Maret 2003

| No. | Nama | Fraksi | Komisi | Jumlah Rapat | S | I | X |
|-----|---------------------------|-----------|--------|--------------|----|----|----|
| 01 | M. Taufik Kiemas | PDI-P | I | 21 | - | - | 21 |
| 02 | Prof. Dr. Amien Rais* | Reformasi | I | 21 | - | - | 21 |
| 03 | H. Amien Aryoso SH | PDI-P | II | 14 | 14 | - | - |
| 04 | H. T.B. Mamas Chaerudin | PDI-P | III | 19 | - | 19 | - |
| 05 | H. Much. Nawir | PPP | III | 19 | 19 | - | - |
| 06 | Ir. Benny Pasaribu | PDI-P | IV | 23 | - | 1 | 22 |
| 07 | KH. Fuad Amin Imron*** | KB | V | 18 | - | 4 | 14 |
| 08 | Dadang Rukmana Mulya | PDI-P | VI | 18 | 12 | - | 6 |
| 09 | Ir. Sutjipto* | PDI-P | VI | 18 | - | - | 18 |
| 10 | H. Effendy Yusuf SH | PG | VI | 18 | - | 14 | 4 |
| 11 | Arifin Panigoro | PDI-P | VII | 19 | - | 19 | - |
| 12 | Rodjil Gufron SH | KB | VII | 19 | - | 19 | - |
| 13 | Drs. H.M. Husnie Thamrin* | PPP | VIII | 25 | - | 25 | - |
| 14 | Indira Damayanti** | PDI-P | IX | 15 | - | - | 15 |
| 15 | Ir. Bambang Pranoto | PDI-P | IX | 15 | - | - | 15 |
| 16. | Ir. Meilono Soewondo | PDI-P | IX | 15 | - | - | 15 |

Keterangan:

- * Merangkap pemimpin MPR
- ** Sudah mundur dari PDIP
- *** Sudah menjadi Bupati Bangkalan

S : Sakit
 I : Izin
 X : Tanpa Keterangan

Tabel 7

PETA AFILIASI POLITIK KEPALA DAERAH

| No. | Afiliasi | Gubernur | Persentase | Bupati/Walikota | Persentase |
|--------|--|----------|------------|-----------------|------------|
| 01 | Partai Golkar | 14 | 43,8 | 152 | 36,6 |
| 02 | Birokrat/PNS | 3 | 9,4 | 130 | 31,3 |
| 03 | PDI-Perjuangan | 2 | 6,3 | 68 | 16,4 |
| 04 | PKB | - | - | 16 | 3,9 |
| 05 | PPP | 3 | 9,4 | 12 | 2,9 |
| 06 | TNI/Polri/Purnawirawan | 6 | 18,8 | 11 | 2,7 |
| 07 | PAN | 1 | 3,1 | 5 | 1,2 |
| 08 | PDKB | - | - | 1 | 0,2 |
| 09 | Partai Indonesia Baru | - | - | 1 | 0,2 |
| 10 | Partai Bulan Bintang | - | - | 1 | 0,2 |
| 11 | Partai Bhinneka Tunggal Ika Indonesia | - | - | 1 | 0,2 |
| 12 | Tidak ada data | 3 | 9,4 | 17 | 4,1 |
| Total. | | 32 | 100 | 415 | 100 |

Sumber: Dikutip dari berbagai penerbitan.

merintah daerah.⁷ Dari data yang berhasil penulis kumpulkan dari berbagai sumber, mayoritas gubernur yang sedang menjabat saat ini memiliki afiliasi politik dengan partai Golkar. Sebanyak 14 orang gubernur dari sekitar 32 provinsi yang ada berafiliasi politik dengan Golkar dan sisanya dengan PPP 9,4 persen (3 orang gubernur), PDI Perjuangan 6,3 persen (2 orang gubernur) dan sebagainya. Demikian pula untuk jabatan bupati dan wali kota. Untuk jabatan bupati dan wali kota, Golkar dan PDI-Perjuangan memperoleh peringkat tertinggi. Sebanyak 152 orang (36,6 persen) bupati/wali kota di Indonesia berafiliasi ke partai Golkar dan sebanyak 68 orang (16,4 persen) berafiliasi ke PDI Perjuangan (Tabel 7).

Data tersebut menunjukkan bahwa afiliasi politik kepala daerah akan sangat mempengaruhi dan menentukan pilihan-pilihan politik massa (partai), terutama melalui kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh kepala daerah. Kebijakan gerak jalan, apel akbar dan sebagainya yang menggunakan simbol partai dan di-

jalankan berdasarkan keputusan kepala daerah jelas merupakan mekanisme dan prosedur-prosedur yang memanipulasi kepentingan politik massa, dipertukarkan dengan kepentingan politik kepala daerah. Berdasarkan data di atas, partai Golkar merupakan salah satu partai yang diuntungkan oleh afiliasi politik kepala daerah dalam pemilu mendatang. Dengan afiliasi seperti itu, maka besar sekali kemungkinan bagi kepala daerah untuk memberikan instruksi kepada rakyatnya untuk memilih partai yang dikehendaki oleh kepala daerah, bukan partai yang dikehendaki oleh massa dalam Pemilu 2004.⁸

PELUANG DALAM PEMILU 2004

Di samping tantangan-tantangan tersebut di atas, Pemilu 2004 memiliki sejumlah peluang yang dapat mengatasi berbagai persoalan dan kerawanan-kerawanan dalam menciptakan *democratic governance* pasca pemilu. Peluang-peluang yang nyata kita lihat adalah munculnya berbagai gerakan pembaruan tata pemerintah-

⁷ Ratusan guru dari Taman Kanak-kanak sampai dengan guru Sekolah Lanjutan Tingkat Atas di Demak, Jawa Tengah melakukan gerak jalan menggunakan pakaian olahraga berwarna merah, sementara di Cilacap Jawa Tengah setiap murid Sekolah Dasar diwajibkan membeli buku bersampul merah. Masih di Provinsi Jawa Tengah, ada bupati yang rajin memobilisasi Kepala Desa dan Lurah yang belum jelas afiliasi politiknya dengan memberikan bonus Sepeda Motor. Sementara di Jawa Timur, ada bupati yang memobilisasi massa guna mengikuti pengajian massal (*Kompas*, 16 Januari 2003).

⁸ Hasil wawancara penulis dengan Bapak Damasus Ebot, seorang kepala desa di Kecamatan Cibal Kabupaten Manggarai dalam Pemilu 1999 memperlihatkan adanya instruksi terselubung yang dilakukan oleh kepala daerah untuk memilih GOLKAR dalam Pemilu 1999. Hasil dari instruksi tersebut Desa Bangka Ara yang dikepalai oleh Bapak Damasus Ebot 100 persen memilih GOLKAR dan desa tersebut merupakan satu-satunya desa yang memilih 100 persen GOLKAR di daerah Pemilihan Kabupaten Manggarai (Wawancara dilakukan Juni 1999).

an yang berserakan di luar parlemen dan di luar lingkaran birokrasi pemerintah:

Pertama, adanya ikrar politik NU dan Muhammadyah untuk memberantas korupsi. Munculnya ikrar politik ini dapat menjadi salah satu instrumen yang akan menegakkan *democratic governance* dalam pemerintahan kita pasca Pemilu 2004. Walau pun gerakan ini masih belum menyentuh tataran sentral korupsi di birokrasi pemerintah, legislatif, yudikatif, perbankan dan sebagainya, tetapi ke depan gerakan ini dapat menjadi *psychological pressure* yang dapat menekan mental dan jiwa mereka yang berkeinginan dan melakukan KKN. Massa NU dan Muhammadyah yang relatif besar dapat menjadi "banser" yang mengancam para koruptor. Dengan demikian, masih ada peluang bagi kita untuk mendorong basis-basis gerakan massa di luar parlemen untuk menekan elite-elite politik nasional baik di legislatif, eksekutif, yudikatif maupun di perbankan yang melakukan tindakan korupsi dan penggelapan uang negara.

Kedua, munculnya gerakan anti politisi busuk yang dikampanyekan oleh berbagai lembaga di sejumlah daerah serta beredarnya nama-nama politisi busuk dapat menjadi rekomendasi kepada pemilih untuk tidak memilih orang yang salah dalam pemilu-pemilu mendatang. Gerakan anti politisi busuk jelas akan mengancam eksistensi elite-elite politik baik yang ada di parlemen maupun di eksekutif,

yudikatif dan badan-badan negara di luarnya, termasuk perbankan. Gerakan ini jika diikuti oleh massa yang luas dengan agenda perubahan yang jelas akan mampu memberantas pelaku-pelaku korupsi baik yang berokol di tingkat pusat maupun yang ada di daerah. Politisi-politisi busuk tentu saja tidak akan memperoleh akses dan kesempatan yang luas untuk mengambil bagian di dalam lembaga-lembaga politik yang selama bertahun-tahun telah direpotkan oleh ulah mereka yang menghalalkan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

Ketiga, berdasarkan ketentuan amandemen ketiga UUD 1945, di dalam parlemen kita tahun 2004 akan berfisi dua kekuatan politik besar yang masing-masing memiliki representasi politik yang berbeda-beda: (1) kekuatan yang berpusat di daerah yang terakomodasi oleh Dewan Perwakilan Daerah; (2) kekuatan yang berpusat di partai yang terakomodasi oleh DPR. Pertarungan antara dua kekuatan ini di parlemen akan menimbulkan pertukaran politik yang berimbang pada kepentingan partai dan kepentingan daerah. Jika kekuatan DPD berhasil mengacaukan kekuatan DPR, maka eksplorasi terhadap daerah akan berkurang dan perhatian pemerintah dalam pemerintahan yang dihasilkan oleh Pemilu 2004 akan mengutamakan daerah. Dengan demikian akan menutup kesenjangan material (ekonomi) yang terlalu luas antara pusat dengan daerah. Hal ini juga akan mendorong *democratic governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan.

rintahan kita yang didasarkan atas kepentingan lokal (*local wisdom*). Untuk mencapai itu, DPD yang diusulkan oleh daerah hendaknya DPD yang berkualitas dan memiliki kapasitas intelektual sebagai modal pertarungan mereka dengan wakil partai di parlemen.

Keempat, diterapkannya mekanisme dan prosedur pemilihan langsung bagi kandidat presiden. Penerapan mekanisme dan prosedur pemilihan langsung ini akan membawa sejumlah peluang penting: (1) walaupun dalam pemilihan anggota DPR dalam Pemilu 2004 akan menghasilkan kemenangan yang berpusat pada partai, tetapi partai tidak memiliki legitimasi untuk mengangkat presiden. Partai bisa saja menang mutlak dalam pemilihan anggota DPR dan dengan demikian suatu partai memperoleh mayoritas di parlemen, tetapi mayoritas di parlemen tidak kongruen dengan kekuasaan untuk mengangkat presiden. Kewenangan untuk mengangkat dan memilih presiden tetap berada di tangan pemilih (rakyat). Dengan demikian, Pemilu 2004 sebenarnya memiliki peluang yang sangat besar untuk menghasilkan presiden yang berkualitas, bermoral, bermartabat, memiliki kapasitas untuk mengambil keputusan, berani membantah KKN dan ringkasnya presiden yang dihasilkan mampu menerapkan *democratic governance*; (2) Pemilu 2004 bisa saja menghasilkan tampilnya kembali wajah-wajah Orde Baru dan memunculkan politisi busuk di parlemen, tetapi mereka akan ber-

hadapan dengan presiden pilihan rakyat yang bersih dari KKN. Dengan demikian, pemilu 2004 sebenarnya berpeluang menghasilkan parlemen yang buruk (*bad parlement*) dan pemerintahan yang baik (*good government*). Hasil dari parlemen yang buruk merupakan konsekuensi dari keadaulatan politik yang diletakkan di tangan partai dan pemerintahan yang bersih merupakan konsekuensi dari keadaulatan yang diletakkan di tangan rakyat (*pemilihan langsung*).

PENUTUP

Dengan berbagai model pendekatan sekalipun, Pemilu 2004 tentu saja sulit untuk diprediksi akan menghasilkan perubahan yang paling mendasar ke *democratic governance*. Tetapi dengan kejelian melihat tantangan dan persoalan-persoalan bawaan yang dihasilkan oleh regulasi dan berbagai mekanisme yang sengaja dimanipulasi oleh aktor-aktor yang berperan dalam Pemilu 2004, pemilu tidak hanya akan menghasilkan pemerintahan yang berbasis pada *democratic governance*, tetapi agenda dan arah reformasi sebagaimana diperjuangkan oleh kelompok pembaruan selama ini akan tercapai.

Agenda-agenda pokok untuk mewujudkan *democratic governance* dalam pemerintahan kita pasca Pemilu 2004 adalah:

1. Mengawal pemilu agar seluruh mekanisme dan prosedur pemilu menghasilkan individu-individu yang

bertanggung jawab, bermoral, memiliki kapasitas dan yang paling penting agar Pemilu 2004 tidak menghasilkan orang-orang yang memiliki peluang melakukan KKN.

2. Dalam pemilihan DPR dan parpol, hendaknya kita tidak hanya memilih partai saja, tetapi juga dianjurkan untuk memilih calon DPR yang sesuai dengan harapan kita. Dengan memilih partai dan kandidat DPR unggulan kita, kita tidak menyerahkan kekuasaan untuk mengangkat anggota DPR berdasarkan pilihan partai. Sebaliknya jika kita hanya memilih partai saja itu berarti kita menyerahkan kedaulatan kita pada partai.
3. Dalam pemilihan presiden hendaknya kita konsisten untuk hanya memilih individu atau kandidat yang bersih dari KKN, memiliki kapasitas, bermoral dan bertanggung jawab dalam menjalankan agenda reformasi.
4. Mengusahakan agar gerakan pembaruan terutama gerakan anti korupsi yang berpusat di luar parlemen hendaknya perlu didukung dengan komitmen yang serius untuk tidak melakukan korupsi di kalangan pelaku-pelakunya, karena dengan demikian gerakan itu akan sangat efektif memukul keterlibatan politisi busuk dalam pemerintahan dan dalam pemilu mendatang.
5. Perlu juga memperhatikan partai-partai peserta pemilu yang mengusung agenda reformasi dengan partai-partai yang hanya mau mengail keuntungan dari pemilu. Partai yang memiliki program kerja yang jelas dan konsisten untuk memperjuangkan pemberantasan korupsi, kiranya dapat dilihat dari praktek politik yang selama ini dilakukan oleh elite-elitenya. Jika antara program kerja yang ditawarkan dalam pemilu dan konsistensi pemberantasananya tidak ada realisasinya dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, maka partai tersebut dipertimbangkan untuk tidak dipilih mengingat antara janji dan kampanye yang dilakukan oleh partai selama ini selalu tidak sejalan dengan praktik politik mereka dalam penyelenggaraan pemerintahan.
6. Perlu juga menyatukan tekad dan langkah untuk mengambil bagian penting di dalam menciptakan *democratic governance* melalui berbagai gerakan pembaruan yang berada di luar parlemen.

Dengan serangkaian langkah tersebut, Pemilu 2004 akan menjadi agenda yang memenangkan "kedaulatan rakyat" yang selama ini dimonopoli dan dimanipulasi oleh partai.

KEPUSTAKAAN

Budiardjo, Miriam. 1998. *Partisipasi dan Partai Politik* (Jakarta: Yayasan Obor).

Bratton, Michael and Donald Rothchild, "The Institutional Bases of Governance in Africa", dalam Goran Heyden and Michael Bratton (eds.), *Governance and Politics in Africa* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner).

Cahyono, Cheppy Hari. 1988. *Ideologi Politik* (Yogyakarta: Hanindita).

Coleman and Rosberg. 1964. *Political Parties and National Integration in Tropical Africa* (Berkeley, Los Angeles: University of California Press).

Cohen, Jean L. and Andrew Arato. 1992. *Civil Society and Political Theory* (New York Mass.: Massachusetts Institute of Technology Press).

Duverger, Maurice. 1996. *Sosiologi Politik* (Jakarta: Raja Grafindo Persada).

Eko, Sutoro. 2003. *Teori Governance* (Yogyakarta: APMD Press).

Feulner, Frank. 2001. *Consolidating Democracy In Indonesia: Contributions of Civil Society And State* (Jakarta: Working Paper UNSFIR).

Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press).

Grindle, Merilee (ed.). 1997. *Getting Good Governance: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries* (Boston, MA: Harvard Institute for International Development).

Heyden, Goran. 1992. "Governance and the Study of Politics" dalam Goran Heyden and Michael Bratton (eds.), *Governance and Politics in Africa* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner).

Huntington, Samuel P. 1996. *The Clash Of Civilizations And The Remaking of World Order*.

Klingemann, Hans-Dieter, dkk. 2000. *Partai Kebijakan dan Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar).

Maier, C.S. (ed.). 1987. *Changing Boundaries of the Political* (Cambridge, New York: Cambridge University Press).

O'Donnell. 1973. *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley, CA: IIS UC Berkeley).

Pierre, John and Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State* (London: MacMillan Press).

Sjamsuddin, Nazaruddin. 1990. "Dimensi-dimensi Vertikal dan Horizontal dalam Integrasi Politik". *Jurnal Ilmu Politik*, No. 8 (Jakarta; AAPI-Gramedia).

Sanit, Arbi. 1998. *Reformasi Politik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar).

The World Bank. 1992. *Governance and Development* (Washington: The World Bank).

Wade, Robert. 1990. *Governing the Market* (Princeton: Princeton University Press).

William Liddle. 1992. *Pemilu-pemilu Orba* (Jakarta: Gramedia).

Pelembagaan Komisi Yudisial dalam Struktur Kekuasaan Kehakiman Indonesia

A. Ahsin Thohari

Pasal 24B Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001 mengamanatkan terbentuknya lembaga yang disebut Komisi Yudisial. Sampai saat ini, lembaga ini belum terbentuk. Padahal, lembaga ini memegang peran signifikan dalam rangka mengaktualisasikan gagasan kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan kekuasaan lain di luarnya dan tidak memihak (independent and impartial judiciary). Cetak biru terhadap lembaga tersebut secara tepat di Indonesia sangat diperlukan agar buruknya kinerja kekuasaan kehakiman selama ini bisa diatasi.

Penelitian ini membuktikan bahwa Komisi Yudisial yang ideal di berbagai negara mempunyai lima peran utama, yaitu: (1) melakukan monitoring secara intensif terhadap kekuasaan kehakiman; (2) menjadi perantara atau penghubung antara Departemen Kehakiman dan HAM dengan kekuasaan kehakiman; (3) meningkatkan efisiensi dan efektivitas kekuasaan kehakiman; (4) menjaga konsistensi putusan lembaga peradilan; dan (5) meminimalisasi —kalau bukan mengeliminasinya— terjadinya politisasi terhadap perekrutan hakim (agung). Komisi Yudisial yang akan dibentuk di Indonesia perlu mempertimbangkan lima hal tersebut.

PENDAHULUAN

KEKUASAAN kehakiman di Indonesia seperti tidak pernah beranjak dari fungsinya yang hanya sebatas etalase demokrasi tanpa makna substantifnya. Kekuasaan kehakiman di Indonesia jauh dari idealisasi Montesquieu terhadapnya sebagaimana disebutkan dalam buku *The Spirit of the Laws*. Perjuangan menuju kekuasaan kehakiman yang merdeka (*independent judiciary*) di Indonesia ibarat menegakkan benang basah. Baik pada masa Orde Lama, Orde

Baru maupun Orde Reformasi, gagasan kekuasaan kehakiman yang merdeka hanya menjadi *wishful thinking* belaka. Berbagai usaha untuk mencapai gagasan tersebut telah dilakukan, tetapi hasil yang optimal tidak kunjung menjadi kenyataan.

Beberapa aspek yang dituding sebagai akibat dependennya kekuasaan kehakiman (terutama kepada kekuasaan pemerintah) saat ini adalah buruknya beberapa aspek penting, yaitu: (1) pola rekrutmen hakim; (2) mutasi dan promosi hakim; (3)

pengawasan terhadap hakim; (4) administrasi peradilan; (5) manajemen peradilan; dan (6) anggaran belanja. Enam aspek tersebut tidak menuntun ke arah penciptaan kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Sistem yang ada hanya mampu memproduksi hakim-hakim yang hanya berkualitas "biasa-biasa saja" (*mediocre*).¹ Dalam kondisi seperti inilah kehadiran lembaga yang disebut dengan Komisi Yudisial diharapkan mampu mengatasi persoalan-persoalan tersebut, sehingga gagasan kekuasaan kehakiman yang merdeka tidak hanya berhenti sebagai salah satu pasal yang ada dalam konstitusi. Akan tetapi, sebagai lembaga baru di Indonesia, sosok Komisi Yudisial masih berada dalam tahap pencarian bentuknya yang ideal. Tulisan ini bermaksud membahas beberapa peran yang dapat dilakukan oleh Komisi Yudisial dalam rangka merealisasikan gagasan kekuasaan kehakiman yang merdeka.

AKAR HISTORIS KOMISI YUDISIAL DI INDONESIA

Secara historis, gagasan pembentukan lembaga yang kurang lebih mempunyai tugas yang sama dengan Komisi Yudisial dapat dilacak pada saat pembahasan Rancangan

Undang-undang (RUU) tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman pada akhir tahun 1960-an. Pada saat itu, sempat muncul usulan mengenai pembentukan suatu lembaga yang disebut Majelis Pertimbangan Penelitian Hakim (MPPH) yang bertugas mempertimbangkan dan mengambil keputusan terakhir mengenai saran-saran dan/atau usul-usul yang berkenaan dengan pengangkatan, promosi, kepindahan, pemberhentian, dan tindakan/hukuman para hakim yang diajukan baik oleh Mahkamah Agung maupun Menteri Kehakiman (Saleh, 2002: 2). Akan tetapi, gagasan ini tidak diakomodasi ketika RUU tersebut telah disahkan menjadi UU No. 14 Tahun 1970 (Republik Indonesia, 1970). Tidak ada satu pasal pun dalam undang-undang tersebut yang menyinggung tentang MPPH.

Gagasan kembali muncul setelah terjadinya gelombang reformasi. Kali ini, gagasan tersebut memperoleh akomodasi yang cukup memberikan harapan ketika disahkan UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (Republik Indonesia, 1999). Dalam Penjelasan Umum undang-undang tersebut dikatakan, "Untuk meningkatkan *check and balances* terhadap lembaga peradilan antara lain perlu diusahakan agar putusan-putusan pengadilan dapat diketahui secara terbuka dan transparan oleh masyarakat dan dibentuk Dewan Kehormatan Hakim yang ber-

¹ Salah satu aspek yang selalu menjadi sorotan adalah rendahnya kualitas putusan hakim akibat cara pandang hakim terhadap hukum yang sangat normatif-prosedural. Lihat Thohari (2002).

wenang mengawasi perilaku hakim, memberikan rekomendasi mengenai perekutan, promosi dan mutasi hakim serta menyusun kode etik (*code of conduct*) bagi para hakim". Akan tetapi, hal ini dianggap belum cukup karena masih mengidap beberapa kelemahan prinsipiil.

Selain itu, yang juga merupakan semacam pintu awal bagi terbukanya gagasan dibentuknya Komisi Yudisial di Indonesia adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara (Republik Indonesia, 1998: 38) yang menilai perlunya pemisahan secara tegas fungsi dan wewenang aparatur penegak hukum agar dapat dicapai proporsionalitas, profesionalitas, dan integritas yang utuh.

Istilah Komisi Yudisial benar-benar muncul secara eksplisit dalam UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PRO-PENAS) Tahun 2000-2004 (Republik Indonesia, 2000). Salah satu hal yang menjadi *concern* undang-undang tersebut adalah program pemberdayaan lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya yang mengamanatkan perlunya dibentuk Komisi Yudisial yang mempunyai fungsi pengawasan terhadap lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya. Sasaran program ini adalah terciptanya lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lain-

nya yang mandiri dan bebas dari pengaruh eksternal. *Last but not least*, gagasan pembentukan Komisi Yudisial ini kemudian memperoleh legitimasi konstitusional pada 9 November 2001 setelah Perubahan Ketiga UUD 1945 mengaturnya secara eksplisit dalam Pasal 24B.

Mengingat Komisi Yudisial merupakan lembaga baru, terjadinya *trial and error* dalam mengimplementasikan gagasan Pasal 24B UUD 1945 tersebut tampaknya tidak bisa dihindarkan. Pada akhirnya, RUU yang telah dipersiapkan masih sekadar "meraba-raba" bentuk Komisi Yudisial yang ideal. Oleh karena itu, sumbangsih pemikiran dari semua elemen bangsa sangat diperlukan agar RUU Komisi Yudisial bisa hadir dalam bentuk terbaiknya.

TUJUAN PEMBENTUKAN KOMISI YUDISIAL

Hadirnya Komisi Yudisial dapat dikatakan sebagai *trend* yang relatif baru dalam ketatanegaraan suatu negara dan merupakan bagian dari paket reformasi di bidang peradilan. Paket reformasi ini biasanya berkaitan dengan struktur dan administrasi peradilan.² Di Eropa, negara yang pertama kali membentuk Komisi Yudisial adalah Perancis pada tahun 1946. Setelah itu, Italia pada 1947, Swedia

² Gazell (1978: 5) mengatakan, "Reformers have sought to change the structure and administration of state courts for most of the twentieth century".

pada 1975, Irlandia pada 1998, Denmark dan Ceko pada 1999, dan Belanda pada 2002. Dengan fakta ini, tidak mengherankan apabila studi tentang Komisi Yudisial belum mempunyai *establishment* yang cukup baik. Hal ini dibuktikan dengan masih langkanya penelitian terhadapnya.³

Munculnya gagasan pembentukan Komisi Yudisial dalam suatu negara sekurang-kurangnya diakibatkan oleh salah satu atau beberapa keadaan, yaitu: (1) lemahnya *monitoring* secara intensif terhadap kekuasaan kehakiman, karena monitoring hanya dilakukan secara internal saja; (2) tidak adanya lembaga yang menjadi penghubung antara kekuasaan pemerintah —dalam hal ini Departemen Kehakiman (dan HAM)— dan kekuasaan kehakiman; (3) kekuasaan kehakiman (dan HAM) dianggap tidak mempunyai efisiensi dan efektivitas yang memadai dalam menjalankan tugasnya apabila masih disibukkan dengan persoalan-persoalan teknis non-hukum; dan (4) pola rekrutmen hakim agung selama ini dianggap terlalu bias dengan masalah politik, karena lembaga yang mengusulkan dan merekrutnya adalah lembaga-lembaga politik, yaitu presiden atau parlemen (Thohari, 2003: 42-43).

Oleh karena itu, setelah Komisi Yudisial terbentuk diharapkan akan ada perubahan-perubahan. Pertama, Komisi Yudisial dibentuk agar *monitoring*

secara intensif terhadap lembaga peradilan dapat dilakukan dengan cara melibatkan unsur-unsur masyarakat dalam spektrum yang seluas-luasnya dan bukan hanya *monitoring* secara internal saja: *Monitoring* secara internal dikhawatirkan menimbulkan semangat korps (*esprit de corps*), sehingga objektivitasnya sangat diragukan.

Kedua, Komisi Yudisial bisa menjadi perantara antara lembaga peradilan dengan Departemen Kehakiman. Dengan demikian, lembaga peradilan tidak perlu lagi mengurus persoalan-persoalan teknis non-hukum, karena semuanya telah ditangani oleh Komisi Yudisial. Sebelumnya, lembaga peradilan harus melakukan sendiri hubungan tersebut, sehingga hal ini mengakibatkan adanya hubungan pertanggungjawaban dari lembaga peradilan kepada Departemen Kehakiman. Hubungan pertanggungjawaban ini menempatkan lembaga peradilan sebagai subordinasi Departemen Kehakiman yang membahayakan independensinya.⁴

Ketiga, dengan adanya Komisi Yudisial, tingkat efisiensi dan efektivitas lembaga peradilan akan semakin tinggi dalam banyak aspek, karena tidak lagi disibukkan dengan hal-hal

⁴ Hal ini juga terjadi di Indonesia. Sebelum diubah dengan UU No. 35 Tahun 1999, Pasal 11 UU No. 14 Tahun 1970 menempatkan organisasi, administrasi, dan finansial badan-badan peradilan di bawah departemen masing-masing. Dengan alasan ini, Pompe (1996: 79) mengatakan bahwa undang-undang tersebut sebenarnya tidak memfasilitasi hadirnya kekuasaan kehakiman yang merdeka.

³ Salah satu studi tentang Komisi Yudisial adalah hasil penelitian ahli hukum Belanda Wim Voerman. Lihat Voerman (2002).

yang tidak berkaitan langsung dengan aspek hukum seperti rekrutmen dan *monitoring* hakim serta pengelolaan keuangan lembaga peradilan. Dengan demikian, lembaga peradilan dapat lebih berkonsentrasi untuk meningkatkan kemampuan intelektualitasnya yang diperlukan untuk memutus suatu perkara.

Keempat, dengan adanya Komisi Yudisial, dapat diminimalisasi adanya politisasi rekrutmen hakim agung, karena lembaga yang mengusulkan dan merekrutnya adalah bukan lagi lembaga-lembaga politik, yaitu presiden atau parlemen. Asumsinya adalah bahwa semakin sedikit pengaruh politik terhadap rekrutmen hakim agung, maka tingkat independensi hakim agung semakin tinggi.⁵ Hal ini karena hakim agung tidak perlu merasa berutang budi kepada lembaga politik yang merekrutnya (presiden dan parlemen), karena kewenangan merekrutnya telah beralih kepada Komisi Yudisial.

Di beberapa negara, Komisi Yudisial mempunyai peran yang sangat strategis dalam pengangkatan seorang hakim agung. Secara tradisi, pengangkatan seorang hakim, khususnya hakim agung, sangat diwarnai oleh kepentingan politik apabila

⁵ Menurut Lane (1999: 4), "The constitutional aspects of judicial 'independence' refers to an independence in at least five ways - in non-political appointments to a court, in a guaranteed tenure and salary for the judges, in executive and legislative non-interference with court proceedings or office holders, in budgetary and administrative autonomy".

pola rekrutmennya lebih didominasi oleh lembaga-lembaga politik seperti presiden⁶ sebagai pengangkat dan parlemen sebagai pengusul. Hal ini dapat diminimalisasi jika Komisi Yudisial yang mengusulkan hakim agung, karena Komisi Yudisial bukan lembaga politik, sehingga diidealkan tidak mempunyai kepentingan-kepentingan yang bersifat politik jangka pendek.

Bagaimanapun juga, kekuasaan politik mempunyai energi yang sangat besar untuk melakukan intervensi terhadap lembaga peradilan dengan memanfaatkan posisinya sebagai pihak yang terlibat secara intens dalam perekrutan hakim agung. Karakteristik kekuasaan politik selalu mempunyai kecenderungan ingin mengintervensi kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu, kekuasaan kehakiman harus menghindari keterlibatannya dalam fungsi pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah (eksekutif).⁷ Dalam konteks inilah, eksistensi

⁶ Tentang besarnya pengaruh presiden terhadap proses pengangkatan seorang hakim (agung) ini, Smith (1993) mengatakan, "Presidents have specific purposes in mind when they nominate an individual to become a Supreme Court justice. Generally, presidents seek to nominate someone whose political ideology and policy preferences comfort with theirs. In nominating new justices, presidents also seek to please political constituencies (through the demographic or political characteristics of nominee)".

⁷ Mason (1990: 181) mengatakan, "Judiciary should avoid involving themselves in issues located directly within the policy making function of executive government. This protocol is based on the philosophy that insulation from controversy requires that yourself do not invite it."

Komisi Yudisial dapat meminimalisasi —kalau bukan mengeliminasi— campur tangan kekuasaan politik terhadap kekuasaan kehakiman.

KOMISI YUDISIAL MENURUT UUD 1945

Pasal 24B Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 menjadi payung konstitusional bagi eksistensi Komisi Yudisial. Pasal ini berisi empat ayat, yaitu: (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim; (2) anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela; (3) anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat; (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.⁸

Sementara itu, Grossman and Wells (1988: 11) mengatakan, "If courts do not preserve their distinctiveness from other political bodies, if they cease being 'courts', than their claim to legitimacy-and their power-will erode".

⁸ Menurut Asshiddiqie (2002: 42), maksud dibentuknya Komisi Yudisial adalah agar warga masyarakat di luar struktur resmi lembaga parlemen dapat dilibatkan dalam proses pengangkatan, penilaian kinerja dan kemungkinan pemberhentian hakim. Semua ini dimaksudkan untuk menjaga dan menegak-

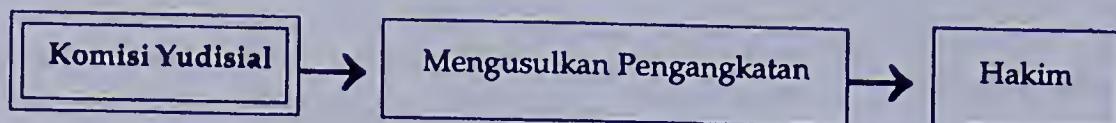
Gagasan yang dapat ditangkap dari pasal tersebut adalah bahwa Komisi Yudisial dibentuk dengan tujuan untuk: (1) mengusulkan pengangkatan hakim agung (lihat Bagan 1); dan (2) menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim (lihat Bagan 2 dan 3). Oleh karena itu, untuk mengembangkan dua amanat tersebut, Komisi Yudisial harus bersifat mandiri atau independen dari pengaruh-pengaruh di luarnya, khususnya kekuasaan kehakiman.

Dengan demikian, sepanjang berkaitan dengan fungsi mengusulkan pengangkatan hakim, hanya hakim agung saja yang dapat diusulkan oleh Komisi Yudisial. Sedangkan pengusulan pengangkatan hakim konstitusi, hakim peradilan pertama, dan hakim banding tidak menjadi kewenangan Komisi Yudisial. Pasal 24A ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945 secara eksplisit menyatakan, "Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden".

Akan tetapi, sepanjang berkaitan dengan tugas menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, tugas yang diemban Komisi Yudisial cukup luas. Hal ini karena kata "hakim" yang disebut dalam Pasal 24B ayat (1) Peru-

kan kehormatan serta keluhuran martabat dan perilaku hakim.

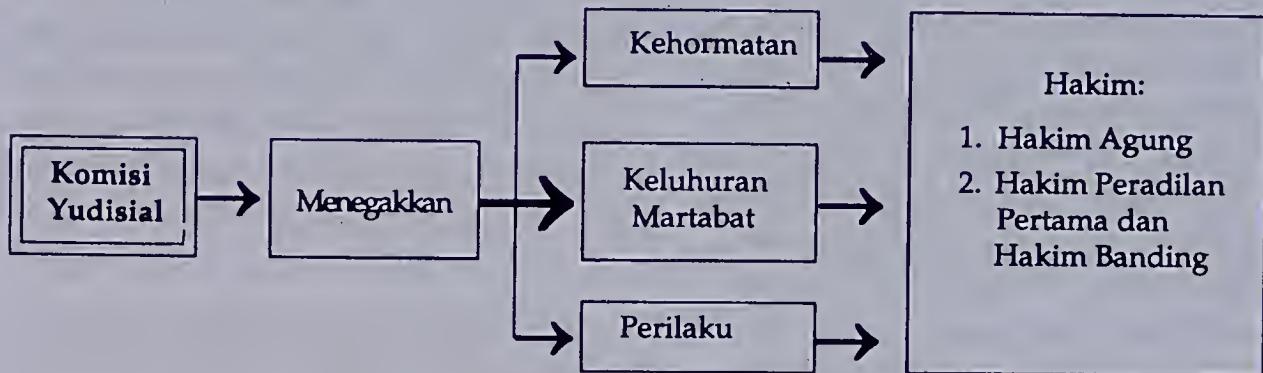
Bagan 1



Bagan 2



Bagan 3



bahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 mencakup semua jenis dan tingkatan hakim, yaitu hakim agung, hakim peradilan pertama, dan hakim peradilan banding. Tugas berat ini harus didukung oleh anggota yang memadai.

Pada titik ini, terdapat persoalan krusial yang patut dikemukakan,

yaitu bahwa Komisi Yudisial harus mempunyai cabang-cabang di daerah untuk menjalankan tugas menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Tentu saja hal ini tidak dapat diwujudkan dalam waktu singkat. Akan tetapi, tahapan-tahapan yang jelas harus dibuat untuk mengarah ke sana. Pasal 24B tidak menyinggung hal ini, ka-

rena susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Sebagai tindak lanjut atas amanat Pasal 24B ayat (4) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, saat ini telah dipersiapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Komisi Yudisial yang memuat beberapa ketentuan yang perlu mendapatkan perhatian bersama. Salah satunya berkaitan dengan status Komisi Yudisial. Dalam Pasal 3 RUU tersebut dikatakan bahwa Komisi Yudisial adalah lembaga negara yang bersifat mandiri. Ketentuan ini tampaknya ingin mengarahkan Komisi Yudisial menjadi *state auxiliary institution* (lembaga negara yang bersifat mandiri). Menurut penulis, ketentuan ini kurang memberikan pengertian yang komprehensif sehingga dapat menimbulkan persoalan serius di kemudian hari. Di sini dapat diajukan pertanyaan, dengan statusnya sebagai lembaga negara yang bersifat mandiri, apakah Komisi Yudisial termasuk bagian dari cabang kekuasaan eksekutif ataukah kekuasaan yudikatif? Kjelasan jawaban terhadap pertanyaan ini sangat penting mengingat hal ini dapat menimbulkan hubungan pertanggungjawaban bagi Komisi Yudisial yang dapat mempengaruhi independensinya.

Setiap *state auxiliary institution* (lembaga negara yang bersifat mandiri) dapat dikatakan semi kekuasaan eksekutif sekaligus semi kekuasaan legislatif, meskipun hal ini tidak bo-

leh mengurangi independensinya. Di Indonesia, lembaga-lembaga yang dapat dikelompokkan sebagai *state auxiliaries institution* adalah lembaga yang nama depannya diawali dengan kata "komisi", seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dan masih banyak lagi komisi yang lain. Sekali lagi perlu ditegaskan di sini bahwa komisi-komisi ini semi kekuasaan eksekutif sekaligus semi kekuasaan legislatif. Sementara itu, Komisi Yudisial tidak didesain sebagai *state auxiliary institution* yang merupakan semi kekuasaan eksekutif sekaligus semi kekuasaan legislatif. Hal ini dibuktikan dengan keberadaan Komisi Yudisial yang diatur dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman Perubahan Ketiga UUD 1945. Oleh karena itu, meskipun lembaga ini diawali dengan kata "komisi", tetapi ia bukan merupakan *state auxiliary institution* yang merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif atau legislatif, tetapi merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman.⁹

Meskipun proses *trial and error* dalam mengimplementasikan gagasan Pasal 24B Perubahan Ketiga UUD 1945 tidak bisa dihindarkan, terbentuknya Komisi Yudisial harus menjadi semacam momentum dan pintu awal terciptanya hakim yang berkualitas, per-

⁹ Asshiddiqie (2003: 28) bahkan memasukkan Komisi Yudisial ini ke dalam lembaga tinggi negara selain Presiden, DPR, DPD, MK, MA dan BPK.

adilan yang dihormati, dan hilangnya praktik *judicial corruption*.

KEPUSTAKAAN

Asshiddiqie, Jimly. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia).

_____. 2003. "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945", makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman dan HAM, Denpasar, 14-18 Juli.

Gazeli, James A. 1978. *The Future of State Court Management* (Port Washington, N.Y.: Kennicat Press).

Grossman, Joel and Richard Wells. 1988. *Constitutional Law and Judicial Policy Making*. 3rd edition (New York: Longman).

Lane, P.H. 1999. "Constitutional Aspects of Judicial Independence", dalam Helen Cunningham (ed.), *Fragile Bastion Judicial Independence in the Nineties and Beyond* (Sidney: Judicial Commission of New South Wales).

Mason, Sir Anthony. 1990. "Judicial Independence and the Separation of Powers - Some Problems Old and New", *University of New South Wales Law Journal*, Vol. 13, No. 2.

Pompe, Sebastian. 1996. "The Indonesian Supreme Court: Fifty Years of Judicial Development", *Disertasi Doktor di Leiden University*, Leiden.

Republik Indonesia. 1970. *Undang-undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman*, UU No. 14 Tahun 1970, LN No. 74 tahun 1970, TLN No. 2951.

_____. 1998. *Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Hasil Sidang Istimewa Tahun 1998* (Jakarta: Sekretariat MPR-RI).

_____. 1999. Undang-undang tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU No. 35 tahun 1999, LN No. 147 tahun 1999, TLN No. 3879.

_____. 2000. *Undang-undang tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004*, UU No. 25 Tahun 2000, LN No. 206 Tahun 2000.

Saleh, Abdul Rahman. 2002. "Status, Komposisi, Jumlah serta Beberapa Masalah Komisi Yudisial Indonesia di Bidang SDM", makalah disampaikan dalam Workshop Penyusunan *Policy Paper* dan *Draft Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Yudisial*, Jakarta, 28 Agustus.

Smith, Christopher E. 1993. *Critical Judicial Nomination and Political Change* (Connecticut: Praeger).

Thohari, A. Ahsin. 2002. "Dari Law Enforcement ke Justice Enforcement", *Kompas*, 3 Juli.

_____. 2003. "Komisi Yudisial dalam Ketatanegaraan Indonesia". *Majalah Pakar*, Volume II, No. 6, Juni.

Voerman, Wim. 2002. *Komisi Yudisial di Beberapa Negara Uni Eropa* [Council for the Judiciary in EU Countries], alih bahasa oleh Adi Nugroho dan M. Zaki Hussein (Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan-LeIP).

Konsep *the Responsibility to Protect*: Tantangan Baru Bagi Indonesia?

Landry Haryo Subianto

Pemikiran tentang Responsibility to Protect (RTP) yang diprakarsai oleh ICISS bertolak dari adanya keyakinan akan perlunya suatu pendekatan yang baru dan lebih segar dalam memecahkan beragam permasalahan kemanusiaan global, yang selama ini berusaha untuk dipecahkan melalui operasi intervensi kemanusiaan. Pada prakteknya, upaya intervensi untuk tujuan kemanusiaan kerap mendapatkan kritik dan penentangan yang amat keras, khususnya berkenaan dengan masalah kedaulatan dan prinsip hukum internasional. Untuk memecahkan masalah legal ini, maka ICISS secara tegas menjelaskan bahwa kedaulatan suatu negara berarti pula tanggung gugat terhadap dua entitas, yakni domestik dan internasional. Secara cerdas, ICISS mencoba untuk menggeser ide "hak masyarakat internasional" untuk melakukan intervensi manakala muncul problem kemanusiaan menjadi "kewajiban dari masyarakat internasional" untuk melakukan suatu tindakan manakala terjadi bencana kemanusiaan yang masif dan pemerintah negara yang bersangkutan tidak mampu melakukan tindakan apa pun untuk menghentikan atau mencegah bencana tersebut. Tulisan ini mengupas masalah prinsip-prinsip dasar dari RTP, serta menyoroti pandangan dan opini masyarakat di Indonesia atas ide ini.

PENDAHULUAN

SEMENJAK pertama kali diperkenalkan pada tahun 2001, konsep *the Responsibility to Protect* (RTP) telah mengundang perdebatan hangat di antara para akademisi dan praktisi hubungan internasional. Di satu sisi, *the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) —yang bertugas untuk merumuskan prinsip-prinsip, kriteria dan bahkan aplikasi operasional konsep intervensi kemanusiaan di lapangan— ber-

keyakinan akan perlunya suatu pendekatan yang baru dan lebih segar dalam memecahkan beragam permasalahan kemanusiaan global, yang dewasa ini semakin meningkat bukan saja dalam jumlah kasus, tetapi juga kualitas permasalahan yang semakin kompleks.

Salah satu masalah yang sulit untuk diatasi adalah adanya kenyataan bahwa hampir semua penderitaan dan bencana kemanusiaan terjadi di dalam wilayah kedaulatan suatu negara,

khususnya negara dengan pemerintahan yang bukan saja tidak mampu menyelesaikan problem kemanusiaan itu tetapi bahkan menjadi sumber dari munculnya penderitaan kemanusiaan yang hebat. Dalam hal ini, keterlibatan masyarakat internasional guna menghentikan penderitaan masyarakat sipil serta menghindari terjadinya penyebaran bencana dan dampaknya terhadap negara-negara di sekitarnya dipandang sebagai suatu hal yang amat perlu dan mutlak untuk dilakukan, baik dalam bentuk bantuan kemanusiaan serta bentuk dukungan lainnya, dan bahkan intervensi politik-militer.

Di sisi lain, ICISS pun mencatat bahwa keterlibatan masyarakat internasional di negara tertentu, di mana penduduk sipilnya berada dalam kondisi yang sangat terancam, berbahaya serta kritis, akan membawa beberapa dampak yang cukup serius terhadap —serta dibatasi oleh— kedaulatan dari negara yang bersangkutan. Hal ini tercermin nyata dalam beberapa kasus intervensi kemanusiaan yang dilakukan dalam satu dekade terakhir ini, di mana pro-kontra atas berbagai operasi kemanusiaan umumnya bermuara pada pertanyaan seputar kedaulatan, legitimasi, serta ukuran kesuksesan dari operasi yang dilakukan. Bagi banyak kalangan, intervensi dan kedaulatan adalah —dan akan selalu dipandang sebagai— dua hal yang terpisah dan tidak dapat dengan mudah disatukan. Hal ini terlihat jelas misalnya melalui pidato Presiden Aljazair selaku Presiden dari

the Organisation for African Unity (OAU) pada Majelis Umum PBB tahun 1999, di mana ia menyatakan bahwa "kedaulatan adalah pertahanan terakhir kita [negara berkembang, Red.] dari aturan-aturan dunia yang tidak berkeadilan (*sovereignty is our final defence against the rules of an unjust world*)" (ICISS, 2001: 7).

Diprakarsai oleh Pemerintah Kanada, ICISS memiliki tiga tujuan utama, yaitu: (1) mempromosikan perdebatan publik tentang intervensi kemanusiaan; (2) menciptakan kesalingpengertian serta konsensus politik yang lebih luas tentang cara memadukan prinsip-prinsip intervensi untuk tujuan perlindungan kemanusiaan dengan kedaulatan; dan (3) membangun suatu konsensus politik di tingkat global tentang bagaimana mengubah polemik —dan bahkan paralisis— menjadi suatu aksi dalam sistem internasional, utamanya melalui lembaga Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) (ICISS Report, 2001: 2; Welsh, *et.al.*, 2002: 490-491). Meski prakarsa Kanada ini diterima dengan skeptis dan bahkan penuh kritik, namun pengakuan ICISS akan perlunya upaya untuk membangun "konsensus politik di tingkat global" layak mendapat perhatian —jika bukan penghargaan— khusus. Pengakuan ini secara teoretis membuka kesempatan yang amat langka dimiliki oleh negara-negara kecil/lemah dan menengah —yang selama ini selalu melihat dan mempersepsikan dirinya sebagai target potensial suatu aksi intervensi— untuk menegosiasikan prasyarat-prasyarat serta aturan (*terms and conditions*) bagi suatu intervensi

yang umumnya dilakukan oleh negara besar/kuat. Meski demikian, disadari penuh bahwa efektivitas dari negosiasi ini amat bergantung pada upaya dari setiap negara dalam memperbaiki kondisi domestiknya masing-masing.

Tulisan ini berupaya untuk menyoroti persepsi dari banyak individu terkemuka di Indonesia —akademisi dan praktisi— atas laporan ICISS tentang RTP. Secara umum, penulisan didasarkan pada hasil diskusi kelompok yang diadakan di Jakarta pada pertengahan April 2003, yang dihadiri oleh sekitar 30 peserta.

Tulisan ini terbagi menjadi tiga bagian utama. Bagian *pertama* mengupas secara ringkas laporan ICISS tentang RTP, serta membahas keterkaitan antara RTP dengan ide klasik tentang intervensi kemanusiaan dan kedaulatan. Bagian *kedua* mencoba untuk menguraikan serta menjelaskan sikap dan respons Indonesia —atau orang Indonesia— terhadap inisiatif RTP, serta mendiskusikan bagaimana langkah terbaik yang dapat dilakukan oleh Indonesia guna mengeksploitasi keuntungan yang dapat diperoleh dengan terbukanya kesempatan untuk menegosiasikan aturan permainan baru intervensi, mengingat kenyataan bahwa Indonesia secara teoretis, seperti halnya kekuatan kecil dan menengah lainnya di dunia, amatlah rentan untuk dijadikan target intervensi oleh negara lain. Bagian *terakhir* dari tulisan ini akan mengupas kesulitan-kesulitan yang mung-

kin dialami dalam mengaplikasikan konsep RTP, khususnya jika dikaitkan dengan argumen bahwa kampanye global melawan terorisme yang dipimpin AS dewasa ini sangat mungkin menghilangkan batas-batas bagi —serta hambatan-hambatan atas— suatu intervensi, yang tentu saja akan menciptakan tantangan baru khususnya atas isu-isu legitimasi dan kedaulatan.

“THE RESPONSIBILITY TO PROTECT”: KONSEP LAMA ATAU-KAH TEROBOSAN BARU?

Ide Dasar¹

Seperti telah disinggung sebelumnya, konsep RTP lahir dari adanya kekhawatiran yang mendalam atas dua istilah dasar yang seolah tidak dapat dipersatukan, yaitu intervensi untuk tujuan kemanusiaan — yang kini dipercaya sebagai alat guna melindungi keamanan dan keselamatan penduduk di wilayah yang diintervensi, dan prinsip kedaulatan yang selama ini dijaga dengan ketat oleh negara. Harus diakui bahwa telah ada begitu banyak perdebatan dan diskusi mendalam seputar ide intervensi kemanusiaan dan kontroversi yang ditimbukannya, khususnya atas isu kedaulatan negara target dan masalah jelaskan otoritas serta legitimasi yang ada pada negara yang melakukan in-

¹ Sebagian besar tulisan dalam bagian ini diambil dari tulisan terdahulu tentang intervensi. Lihat Subianto (2003).

tervensi. Pada tingkat yang lebih operasional, diskusi tentang intervensi kini lebih terfokus pada isu-isu praktis seperti misalnya tujuan, lingkup dan kejelasan mandat, alokasi sumber daya serta manajemen yang sesuai dengan mandat yang diberikan, batas-batas intervensi, aturan pelibatan (*rules of engagement*) serta koordinasi.

Sejak awal, telah cukup jelas bahwa intervensi kemanusiaan merupakan sebuah terminologi dan konsep yang amat hangat diperbincangkan. Di satu sisi, kalangan pemerintah pada umumnya memiliki kecurigaan yang tinggi terhadap ide ini karena mereka beranggapan bahwa intervensi kemanusiaan hanyalah alat bagi pihak asing untuk mengganggu kedaulatan nasionalnya, untuk menempatkan agen negara asing di negara target, atau merusak tatanan ekonomi dan politik masyarakat lokal. Tetapi di sisi lain, harus pula diakui bahwa tak jarang terjadi pembantaian (*atrocities*) di satu negara, yang amat mengguncangkan rasa kemanusiaan serta akhirnya memicu seruan akan suatu intervensi guna menyelamatkan masyarakat yang tidak berdaya dari penderitaan, kelaparan serta dari kondisi-kondisi yang tidak manusiawi.

Tidak diragukan lagi bahwa dunia dewasa ini menghadapi suatu situasi yang lebih kompleks. Kita menyaksikan bahwa masyarakat telah menjadi sangat rentan dalam situasi-situasi darurat. Kompleksitas masalah darurat kemanusiaan, yang seringkali disebut sebagai *complex emergency* memberi-

kan kita sebuah ilustrasi bahwa bencana kemanusiaan yang muncul saat ini terasa lebih kompleks, rumit dan merupakan hasil perpaduan antara masalah-masalah sosial, politik, ekonomi, serta ekologi yang amat kritis. Selanjutnya, bencana kelaparan, kekerasan, serta pengusiran telah mempersulit keseluruhan proses penanganan yang tepat. Besarnya *magnitude* permasalahan serta lemahnya proses perumusan dan pelaksanaan respons yang tepat ini tercermin dari banyaknya jumlah pengungsi yang tinggal di luar wilayah atau negara asal mereka, juga tergambar dari banyaknya jumlah korban yang berjatuhan dalam konflik antar — dan khususnya intranegara, terutama di negara-negara dengan pemerintahan yang lemah (*failed or collapsed states*).

Pada bulan Agustus 1995, *UN Department of Humanitarian Affairs* menyidik sekurangnya 13 situasi darurat yang sangat kompleks dan rumit — meski umumnya internal, yang hanya dapat ditanggulangi melalui suatu aksi internasional bersama.² Keseluruhan situasi ini tercipta karena adanya problem politik, termasuk di dalamnya perang, kediktatoran serta keruntuhan sosial.

Intervensi yang dilakukan pada era pasca Perang Dingin umumnya karena adanya konflik-konflik internal — atau

² Ketigabelas situasi ini antara lain Sudan, Rwanda, Angola, Caucasus, Haiti, bekas Yugoslavia, Afghanistan, Somalia, Liberia, Iraq, Tajikistan, Sierra Leone/Guinea, serta Chechnya.

yang muncul belakangan ini karena adanya pelanggaran HAM berat. Bertolak-belakang dengan situasi pada masa Perang Dingin, dewasa ini intervensi yang dilakukan oleh suatu negara tidak lagi ditujukan untuk — atau setidaknya sedikit sekali terkait dengan unsur kepentingan negara tersebut dalam memelihara keunggulan komparatif atas rival-rival mereka. Seperti dilaporkan oleh mantan Sekretaris Jenderal PBB dalam laporannya yang amat terkenal, *an Agenda for Peace*, hakikat dari konflik bersenjata kini telah mengalami beberapa perubahan. Pertama, seperti telah berulang kali diulas, konflik-konflik intra-negara kini semakin mengemuka. Dari data statistik terungkap bahwa di tahun 1988, hanya satu dari lima konflik di dunia bersifat internal, namun angka ini berubah dengan sangat drastis pada periode 1988-1992, di mana 13 dari 21 konflik yang terjadi adalah konflik internal.

Lebih lanjut, konflik-konflik internal yang terjadi di berbagai belahan dunia ini umumnya terjadi karena adanya sentimen negatif yang sangat tajam atas etnik dan agama sehingga mengarah pada perang saudara yang amat brutal. Perang kini tidak lagi dilakukan oleh tentara reguler, tetapi oleh sekelompok sipil dan milisi bersenjata. Pihak-pihak yang berperang ini umumnya tidak harus tunduk pada garis komando tertentu. Kondisi ini menciptakan suatu situasi di mana otoritas pemerintah dan fungsi-fungsi yang seharusnya dijalankan tidak lagi diakui secara efektif. Pada

titik ini, hampir dapat dipastikan bahwa sebagian besar dari korban yang jatuh berasal dari kalangan penduduk sipil yang tidak bersenjata dan tidak berdosa. Walhasil, tidak ada satu pun kekuatan nyata di wilayah konflik yang dapat menghentikan eskalasi konflik. Karenanya, humanitarianisme, yang didorong oleh motif altruistik untuk menghentikan segala bentuk pelanggaran HAM dan untuk mengakhiri penderitaan penduduk setempat, termasuk di dalamnya upaya untuk mendorong munculnya pemerintahan yang demokratis, kerap digunakan sebagai *raison d'être* oleh negara yang melakukan intervensi.

Terlepas dari kenyataan bahwa periode pasca Perang Dingin ini diwarnai oleh merebaknya konflik internal di negara-negara tertentu, berakhirnya Perang Dingin juga telah membawa perubahan substansial atas ide intervensi kemanusiaan, baik pada tataran konseptual maupun praktis. Salah satu faktor yang berperan dalam menghadirkan perubahan ini adalah perubahan hakikat dan struktur sistem internasional, di mana berakhirnya rivalitas antarnegara adidaya dengan AS sebagai "pemenangnya" mampu mengurangi —jika bukan menghapuskan— hambatan sistemik terhadap suatu tindakan intervensi dalam masalah domestik suatu negara. Hal ini terutama sekali berlaku bagi AS (dan sekutunya) selaku pemenang Perang Dingin. Jika era Perang Dingin telah menjadikan prinsip non-intervensi sebagai suatu norma universal, maka sebaliknya berakhirnya Perang Dingin mem-

buka peluang bagi diterimanya norma dan seruan bagi adanya perlindungan terhadap hak-hak individual secara lebih luas, terutama di negara-negara Barat. Muncul pula semangat untuk memperluas penerimaan norma perlindungan individual ini ke negara-negara lain di luar AS dan Eropa, termasuk melalui praktik intervensi. Tidak dapat disangkal lagi bahwa era baru ini telah menghadirkan atmosfer politik yang lebih kondusif bagi perwujudan ide-ide interventionis dalam bidang kemanusiaan (Kardas, 2001: 127).

Selanjutnya, disadari pula bahwa hampir sebagian besar intervensi yang dilakukan di era pasca Perang Dingin ini merupakan intervensi regional dan global, dan umumnya memperoleh persetujuan atau mandat dari Dewan Keamanan PBB. Hal ini boleh jadi muncul seiring dengan menguatnya sentimen dan seruan agar intervensi dilakukan dalam kerangka multilateral, dengan keterlibatan dan peran PBB yang lebih diperluas dan diperdalam. Multilateralisme, seperti yang diperayai oleh banyak pihak, merupakan harapan sekaligus perubahan baru di era ini (Kardas, 2001: 128-129). Pada kenyataannya, banyak pengamat yang bersepakat bahwa tidak seperti halnya era Perang Dingin, "di mana multilateralisme amat sulit untuk diwujudkan, era pasca Perang Dingin memungkinkan dijadikannya multilateralisme sebagai kondisi mutlak bagi pelaksanaan suatu intervensi kemanusiaan. Bahkan terdapat pandangan yang menyatakan bahwa "seandainya intervensi kemanusiaan memiliki masa

depan, maka hal itu tentulah melalui multilateralisme" (Kardas, 2001).

Meski demikian, keinginan untuk menciptakan suatu perlindungan bagi berjuta-juta individu yang terancam oleh perang saudara, insurgensi, represi aparat negara serta kejatuhan negara tidaklah tanpa hambatan. Setiap tindakan intervensi haruslah dilakukan oleh aktor yang telah memperoleh otorisasi. Bahkan dalam kasus intervensi dengan dalih kemanusiaan yang telah mendapatkan justifikasi dan diotorisasi pun masih muncul satu masalah serius, yakni implikasi intervensi atas kedaulatan negara yang diintervensi. Situasi ini menciptakan tantangan yang amat serius khususnya bagi bentuk kedaulatan ala *Westphalia*, dan prinsip utama yang melekat dalam sistem ini, yakni prinsip non-intervensi.

Tidak dapat dipungkiri lagi bahwa prinsip non-intervensi ini kini mendapatkan kritik dan tekanan yang amat besar, khususnya jika terkait dengan masalah-masalah domestik yang karena berubahnya sifat dan hakikat transaksi dan interaksi, dapat menimbulkan implikasi negatif terhadap negara-negara dan kawasan di sekitarnya, dan bahkan pada tingkat global. Seperti telah secara tajam disinyalir oleh ICISS, "kedaulatan telah dierosi oleh faktor-faktor ekonomis, budaya dan lingkungan kontemporer. Campur tangan atas beragam persoalan yang dulu dianggap sebagai urusan internal —baik oleh negara lain, sektor privat, maupun aktor non-negara—

telah menjadi suatu hal yang lumrah (*sovereignty has been eroded by contemporary economic, cultural and environmental factors. Interference in what would be previously have been regarded as internal affairs-by other states, the private sector, and non-state actors-has become routine*)" (ICISS Report, 2001: 8).

ICISS Report (2001) selanjutnya men-
catat bahwa telah muncul setidaknya
empat tantangan terhadap kedaulatan
negara. Keempat tantangan tersebut
adalah: (1) menebalnya tuntutan untuk
menentukan nasib sendiri (*self-determination*); (2) meluasnya konsepsi per-
damaian dan keamainan internasional,
hingga mencakup ancaman non-tradi-
isional; (3) runtuhnya otoritas negara;
dan (4) meningkatnya arti penting da-
ri kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*).

Dari kacamata akademik, Krasner (1999) menyebutkan adanya empat makna dan sumber kedaulatan yang sebaiknya diperhatikan oleh suatu negara, yaitu: (1) kedaulatan domestik; (2) kedaulatan interdependensi; (3) ke-
daulatan menurut hukum internasional; dan (4) kedaulatan Westphalian. Krasner selanjutnya menerangkan bahwa kedaulatan domestik pada intinya adalah suatu "*organisation of public authority within a state to the level of effective control exercised by those holding authority*". Sementara itu, kedaulatan interdependensi mengacu pada "*the ability of public authority to control transborder movements*". Dalam pengertian yang lebih umum dan klasik, kedaulatan yang bersumber dari hukum internasional mengandung pengertian bahwa ke-

daulatan suatu negara dicapai dan terpelihara melalui adanya pengakuan (*mutual recognition*) dari suatu negara atau entitas lain. Sebagai konsekuensi, negara itu memperoleh kedau-
lutan *Westphalian*, yang dalam hal ini mengacu kepada ekslusi campur ta-
ngan aktor-aktor eksternal dalam kon-
figurasi kebijakan dan otoritas do-
mestik (Krasner, 1999).

Hingga saat ini, negara-negara umumnya mengadopsi makna kedau-
lutan menurut dua pengertian dan sum-
ber terakhir, yakni hukum dan *West-
phalian*. Negara-negara ini tidak mau —
atau setidaknya kurang mengakui ke-
beradaan dan arti penting dari dua
pengertian lainnya, yaitu domestik dan
interdependensi. Pengalaman belakang-
an ini menunjukkan bahwa ketidakpe-
dulian negara akan arti penting dua
pengertian kedaulatan itu kerap berpo-
tensi menempatkan negara yang ber-
sangkutan dalam daftar negara target
yang dapat diintervensi. Tampaknya
tantangan tersulit yang harus diatasi
kini adalah menemukan cara yang te-
pat untuk memperkenalkan serta me-
nanamkan kesadaran baru di kalang-
an aparat pemerintah bahwa menjad-
i berdaulat bukanlah suatu status
yang apa adanya. Lebih dari sekadar
hak untuk mengatur diri sendiri, ke-
daulatan negara dan legitimasi rakyat
yang diberikan kepada pemerintah ha-
ruslah dipelihara melalui peningkatan
kemampuan negara dalam menyedia-
kan serta menjamin pemenuhan ke-
butuhan dasar penduduknya, baik itu
kebutuhan jasmani maupun rohani,
khususnya rasa aman dan nyaman.

Pada titik ini, arti penting dari kedaulatan rakyat menjadi semakin relevan. ICISS sepakat bahwa: "kedaulatan itu bukanlah menjadi tidak atau kurang relevan; kedaulatan akan tetap menjadi prinsip pengaturan utama dalam hubungan internasional". Namun, seperti ditegaskan oleh Kofi Annan dalam artikelnya yang bertajuk *"Two Concepts of Sovereignty"*: "...kedaulatan rakyat lebih penting dalam hubungan internasional dewasa ini dibandingkan dengan kedaulatan negara" (ICISS Report, 2001: 8).

ICISS pun menyinggung bahwa cara pendekatan lain dalam memandang arti penting dari kedaulatan rakyat adalah dengan melihat "kedaulatan sebagai kewajiban atau tanggung jawab", yang selanjutnya menjadi landasan bagi konsep RTP. Doktrin ini menegaskan bahwa ketika suatu negara atau pemerintahan tidak mampu untuk melindungi keselamatan jiwa serta tidak mampu membantu penduduknya, maka negara tersebut diharapkan untuk dapat memohon bantuan kepada serta menerima bantuan yang ditawarkan oleh pihak luar. Lebih lanjut, terdapat suatu kewajiban internasional untuk memberikan respons seandainya negara tertentu menolak atau secara sengaja mengganggu akses bantuan bagi populasi yang terusir atau terkena dampak dari konflik, yang karenanya keselamatan mereka dapat terancam (ICISS Report, 2001: 11).

Senada dengan definisi Krasner tentang kedaulatan, ICISS pun meyakini bahwa kedaulatan berarti pula tang-

gung gugat (*accountability*) terhadap dua entitas yang berbeda: secara internal, kepada populasi domestik negara yang bersangkutan, dan secara internasional, kepada "komunitas negara-negara yang bertanggung jawab". Tanggung gugat tersebut dapat pula berupa kepatuhan kepada perjanjian-perjanjian HAM dan kemanusiaan. Para pendukung ide RTP bahkan menuntut agar kedaulatan suatu negara dibekukan manakala pemerintahnya secara nyata terbukti melakukan pelanggaran hak-hak dasar dari warganya (ICISS Report, 2001: 17). Tentu saja, cara kita mendefinisikan HAM masih saja menjadi bahan perdebatan khususnya di kalangan pembuat kebijakan, tetapi haruslah pula disadari bahwa upaya untuk merumuskan serta menyepakati dasar-dasar penghormatan atas HAM telah menjadi suatu kebutuhan yang amat mendesak untuk dilakukan.

Setelah membahas keseluruhan argumen tentang meningkatnya kebutuhan dan tuntutan atas terjaminnya keamanan manusia melalui aksi bersama, serta implikasinya terhadap kedaulatan, telah menjadi semakin jelas bahwa melalui laporannya, ICISS mencoba untuk mencari keseimbangan di antara beragam faktor. Strategi yang diadopsi guna mencapai tujuan tersebut adalah dengan: (1) mengubah terminologi dan menggeser perdebatan dari "hak untuk melakukan intervensi"—yang selama ini digaungkan oleh negara besar yang demokratis menjadi "kewajiban untuk melindungi"—yang oleh banyak pihak dipandang tidak terlampau sensitif bagi kedaulat-

an; dan (2) memformulasikan prinsip-prinsip perlindungan yang ideal, yang didasarkan pada denominasi terendah yang dapat disepakati oleh sebanyak mungkin negara dan aktor. Hal lain yang membuat upaya ICISS layak untuk mendapat perhatian dan kredit serta mampu meningkatkan kredibilitas laporan mereka adalah adanya dialog serta konsultasi yang intensif dengan beragam pihak di berbagai belahan dunia, yang disertai pula oleh adanya program riset yang ekstensif.

Elemen dan Prinsip Dasar

Berkenaan dengan adanya pergeseran fokus perdebatan, ICISS meyakini bahwa perubahan terminologi berarti pula adanya perubahan cara pandang. Tiga cara pandang atau perspektif baru diharapkan muncul dari perubahan terminologi ini. *Pertama*, terminologi RTP "menuntut adanya evaluasi atas isu-isu menurut kacamata mereka yang mencari atau membutuhkan dukungan ketimbang dari kacamata aktor pelaku intervensi". *Kedua*, RTP "mengakui sepenuhnya bahwa tanggung jawab dan kewajiban utama untuk melindungi berada pada pihak negara yang bersangkutan, dan intervensi sebagai refleksi dari kewajiban masyarakat internasional hanya dapat dilakukan jika negara tersebut tidak mampu atau tidak mau memenuhi kewajibannya, dan/atau jika negara malah merupakan sumber ancaman bagi warganya". *Ketiga*, RTP tidak hanya mencakup kewajiban untuk melindungi, serta kewajiban un-

tuk memberikan reaksi (*responsibility to react*) terhadap penderitaan dan bencana kemanusiaan yang masif, namun meliputi pula kewajiban untuk mencegah (*responsibility to prevent*) serta kewajiban untuk membangun kembali (*responsibility to rebuild*).

Lebih jauh, ICISS berkeyakinan bahwa upaya mereka untuk memperkenalkan serta memformulasikan pendekatan yang lebih segar atas intervensi kemanusiaan, dengan menggunakan istilah *Responsibility to Protect* adalah untuk mencapai empat sasaran utama, yakni: (1) guna menciptakan aturan, prosedur serta kriteria yang lebih jelas dalam menentukan apakah suatu intervensi perlu, bila, dan bagaimana dapat dilakukan; (2) guna memberikan legitimasi atas suatu intervensi militer manakala dibutuhkan, khususnya pada saat semua opsi dan pendekatan lain gagal untuk diterapkan; (3) guna memberikan jaminan bahwa tatkala suatu intervensi militer diperlukan, maka intervensi itu dijalankan secara efektif serta hanya bertujuan untuk meminimalisir jatuhnya korban jiwa dan kerusakan institusional yang lebih besar; dan (4) guna membantu menghilangkan sejauh mungkin semua sebab dari konflik seraya mempertinggi prospek tercapainya perdamaian yang langgeng dan berkelanjutan (ICISS Report, 2001: 11).

Untuk itu, maka ada dua prinsip dasar yang disepakati dalam proposal RTP. *Pertama*, "kedaulatan negara menuntut adanya tanggung jawab, dan negara adalah pihak yang paling

bertanggung jawab dalam menyediakan perlindungan bagi warganya". *Kedua*, "manakala suatu populasi berada dalam kondisi bahaya, sebagai hasil dari adanya perang internal, insurgensi, represi, atau runtuhnya pemerintahan, dan negara yang bersangkutan tidak mampu untuk menghentikannya, maka masyarakat internasional berkewajiban untuk mengambil alih tanggung jawab negara dalam memberikan perlindungan" (ICISS Report, 2001: xi).

Karenanya, dalam konsep RTP disebutkan adanya tiga elemen tanggung jawab dan kewajiban dari masyarakat internasional. *Pertama*, kewajiban untuk mencegah, yang ditujukan untuk mengatasi segenap akar permasalahan dari konflik internal serta krisis-krisis lain yang diciptakan oleh manusia, yang membahayakan keselamatan penduduk dan warganya. *Kedua*, kewajiban untuk memberikan reaksi sebagai respons terhadap situasi yang amat membahayakan keselamatan penduduk dan warga, termasuk melalui tindakan-tindakan koersif seperti misalnya sanksi, penuntutan dan bahkan intervensi militer. *Ketiga*, kewajiban untuk membangun kembali, di mana pihak yang melakukan intervensi dituntut untuk dapat memberikan bantuan penuh bagi upaya pemulihan, rekonstruksi serta rekonsiliasi, khususnya setelah intervensi militer dilakukan.

Banyak pihak di Indonesia, seperti pula halnya di belahan dunia lainnya, menganggap bahwa intervensi

militer menciptakan kekhawatiran yang lebih mendalam, dan lebih kontroversial, dibandingkan dengan intervensi non-militer. Menyadari adanya kekhawatiran ini, maka ICISS lebih lanjut mengelaborasi prinsip yang secara spesifik berkaitan dengan intervensi militer. Seperti diuraikan dalam laporannya, ICISS mengakui bahwa "intervensi militer guna melindungi manusia adalah langkah yang eksepsional serta luar biasa" (ICISS Report, 2001: xii). Intervensi militer ini hanya dapat dilakukan melalui ambang alasan keadilan (*just cause threshold*) yang amat ketat, yang didasarkan pada adanya "bahaya yang sangat serius dan tidak tertanggung-langi" yang mengancam keselamatan jiwa manusia, atau bahaya yang sangat mungkin terjadi, yang berupa: (1) jatuhnya korban jiwa yang sangat besar serta masif; dan (2) pembersihan etnis besar-besaran dan sistematis.

Menyadari pula adanya tingkat sensitivitas yang sangat tinggi atas konsep RTP ini, maka ICISS menetapkan serangkaian prinsip *precautionary* atas beragam bentuk dan skala intervensi militer. *Pertama*, ICISS menegaskan bahwa intervensi militer haruslah didasarkan pada "intensi yang tepat, yang dapat dijamin secara lebih pasti melalui operasi multilateral, serta didukung secara nyata oleh opini regional serta oleh para korban di wilayah yang bersangkutan". *Kedua*, intervensi militer hendaklah dimaknai dan dijustifikasi sebagai langkah terakhir setelah semua cara dan opsi pencegahan dan resolusi da-

mai dieksplorasi dan gagal. Namun, di samping itu diperlukan pula adanya dasar yang kuat dalam memastikan gagalnya langkah-langkah atau opsi yang lebih halus dan damai, sehingga intervensi militer perlu dilakukan. Ketiga, seluruh operasi militer di lapangan haruslah secara serius memperhatikan serta menerapkan cara-cara yang proporsional. Terakhir, intervensi militer tidak dapat dilakukan selama tidak ada jaminan dan kesepakatan yang kuat bahwa operasi militer dapat menghentikan atau mencegah bencana kemanusiaan. Meski demikian, dengan merujuk pada beragam kasus seperti Rwanda, harus dilakukan suatu perhitungan yang tajam dan teliti, bahwa "konsekuensi dari suatu aksi tidaklah boleh lebih buruk daripada konsekuensi inaksi" (ICISS Report, 2001).

Pada tingkat operasional, ICISS berargumen bahwa Dewan Keamanan PBB (DKPBB) merupakan badan tertinggi dan satu-satunya yang dapat memberikan otorisasi atas suatu intervensi dengan dalih kemanusiaan. ICISS menuntut agar anggota tetap DK-PBB (P-5) tidak menggunakan hak veto mereka untuk menggagalkan suatu resolusi yang mengotorisasi suatu tindak intervensi. Sayangnya, ICISS mengindikasikan bahwa langkah di atas dapat diterapkan sepanjang tidak menyangkut kepentingan vital dari negara P-5 ini. Sebagai langkah antisipasi atas munculnya penolakan dari para anggota DK-PBB terhadap suatu intervensi, maka ICISS mengusulkan penggunaan Sesi Daru-

rat Khusus (*Emergency Special Session*) melalui prosedur *Uniting for Peace*, serta mendorong keterlibatan aktif dari beragam organisasi regional dan sub-regional agar dapat melakukan langkah yang dianggap perlu guna mengatasi bencana kemanusiaan yang terjadi di kawasan masing-masing.

Akhirnya, selaras dengan saran yang pernah diajukan oleh Komisi Brahimi tentang upaya untuk mereformasi misi PBB, ICISS mengajukan enam prinsip operasional dalam RTP. Keenam prinsip tersebut adalah sebagai berikut: (1) misi intervensi hendaknya memiliki tujuan yang jelas, mandat yang jelas serta tegas sepanjang waktu pelaksanaan misi, serta sumber daya yang cukup untuk menunjang pelaksanaan mandat; (2) pendekatan militer yang sama di antara mitra yang terlibat, kesatuan komando, komunikasi serta rantai komando yang jelas serta tidak terputus; (3) penerimaan akan limitasi, serta gradasi penggunaan kekuatan, dan tujuan dari penggunaan kekuatan ini adalah untuk melindungi penduduk dan bukan untuk mengalahkan suatu negara; (4) aturan pelibatan (*rules of engagement*) yang sesuai dengan konsep operasional, tepat, serta mencerminkan proporsionalitas, dan tunduk serta mengacu sepenuhnya kepada hukum humaniter internasional; (5) penerimaan bahwa perlindungan melalui kekuatan tidak dapat dijadikan sebagai tujuan utama; dan (6) koordinasi yang erat dan terjaga semaksimal mungkin dengan beragam organisasi kemanusiaan.

POSISI INDONESIA: MEMILIH DI ANTARA YANG MUNGKIN DAN YANG DIINGINKAN

Setelah menguraikan logika serta operasionalisasi konsep RTP, bagian ini akan mengulas posisi serta perspektif Indonesia atas konsep itu. Seperti telah disinggung sejak awal, respons terhadap konsep dan himbauan RTP ini sangatlah beragam. Salah seorang mantan pejabat senior menjabarkan secara ringkas penilaiannya atas konsep RTP dan laporan ICISS sebagai berikut: "...sulit sekali rasanya untuk tidak sepakat dengan konsep yang sangat ideal ini, tetapi kenyataan menunjukkan bahwa setelah berakhirnya Perang Dingin, terdapat lebih kurang 111 konflik intranegara, dan sebagian besar dari konflik ini pernah terjadi dan masih berlangsung di negara-negara berkembang. Ini berarti bahwa sebagian besar dari intervensi akan terjadi di negara-negara ini, dan negara yang akan melakukan intervensi sebagian besar adalah negara maju".³

Selanjutnya, ditegaskan bahwa "...mengacu terlalu kuat kepada keabsolutan suatu kedaulatan tidaklah lagi menjadi mode dunia dewasa ini, dan bahkan dapat menempatkan negara dalam posisi yang sulit. Tetapi untuk menerima secara langsung ide RTP tanpa adanya pemahaman yang mendalam dan tepat hanya akan berujung pada kebingungan. Disemina si ide ini, yang hingga kini dirasa-

kan masih kurang, boleh jadi merupakan kunci bagi munculnya pengertian yang lebih baik".⁴ Pernyataan ini jelas menunjukkan bahwa Indonesia, seperti halnya banyak negara kecil dan menengah lainnya, dihadapkan pada suatu dilema antara menerima sepenuhnya konsep RTP ini, ataukah hanya sebagian saja. Tampaknya akan sia-sia bagi negara seperti Indonesia untuk secara keras menolak ide ini karena Indonesia tidak memiliki kekuatan tawar yang cukup kuat saat ini. Setiap keputusan akan membawa konsekuensinya sendiri, dan dukungan dari konstituen domestik amatlah dibutuhkan saat ini. Sayangnya, Indonesia tengah mengalami suatu proses demokratisasi, di mana suatu konsensus nasional yang solid kerap dipandang sebagai suatu kemewahan. Kebebasan yang ada pada setiap warga bangsa dari beragam aliran dan kepentingan menghadirkan beragam opini dan persepsi, sehingga konsensus dan pengertian bersama atas konsep ini akan semakin sulit untuk diraih.

Meski demikian, berbeda dengan reaksi dan persepsi awal banyak kalangan di Indonesia atas konsep intervensi kemanusiaan, yang diyakini amat sarat dengan nilai-nilai Barat; serta kerap dicurigai sebagai alat dari negara besar untuk memasukkan dan meneguhkan pengaruh mereka, konsep RTP ini mendapat sambutan dan reaksi yang lebih seimbang jika

³ Disarikan dari Diskusi Kelompok Informal, 17 April 2003.

⁴ Disarikan dari Diskusi Kelompok Informal, 17 April 2003.

bukan positif. Alasannya cukup sederhana, bahwa konsep ini secara teoretis memberikan kesempatan yang amat langka bagi negara kecil untuk bernegosiasi, khususnya melalui forum PBB karena sebagian kalangan di negara kecil dan berkembang menuntut adanya elaborasi dan diskusi yang lebih mendalam di dalam dan melalui forum PBB tersebut. Adanya kemungkinan untuk bernegosiasi guna mencapai kesepakatan dan konsensus bersama atas prinsip-prinsip serta aturan main baru bagi suatu intervensi diharapkan mampu meningkatkan rasa kepemilikan dan kepedulian pihak-pihak yang berkepentingan dengan ide ini, yang pada akhirnya mampu mengurangi ketegangan antara negara kecil dan berkembang dengan negara maju.

Pertanyaan sesungguhnya dan paling mendasar bagi Indonesia kini adalah, "Apakah kita dapat menerima norma baru ini?"⁵ Pada umumnya, negara-negara berkembang akan mempertimbangkan dua prinsip utama sebelum negara-negara ini menerima serta mengakui norma-norma baru atas intervensi, termasuk RTP. Kedua prinsip tersebut adalah: (1) prinsip legitimasi; dan (2) prinsip universalitas atau non-diskriminasi. Bagi banyak kalangan di Indonesia, kedua prinsip tersebut perlu untuk diuji secara cermat sebelum Indonesia menerima aturan-aturan baru intervensi.

Sesuai dengan prinsip legitimasi, jelas sekali bahwa PBB seharusnya merupakan satu-satunya institusi yang secara legal dapat diterima oleh semua negara sebagai pihak yang memberi otorisasi atas segala tindakan intervensi. Karenanya, semua upaya untuk menghilangkan sentralitas PBB tidaklah mungkin dapat diterima. Untuk itu, kepentingan terbesar dari Indonesia adalah untuk memperkuat serta mendayagunakan PBB, khususnya dalam membahas konsep RTP. Meski arti penting dan sentralitas PBB, khususnya DK-PBB telah secara jelas diakui oleh proposal RTP, namun tidak terdapat jaminan bahwa pengakuan ini akan sepenuhnya berlaku di tingkat operasional. Aksi intervensi sepihak yang baru-baru ini dilakukan oleh negara-negara besar dan adidaya di banyak wilayah semakin melemahkan asumsi bahwa PBB merupakan sumber legitimasi.

Berkenaan dengan prinsip universalitas atau non-diskriminasi, sebagian besar kalangan di Indonesia meyakini bahwa prinsip ini haruslah diterapkan secara konsisten, khususnya dalam perumusan norma-norma baru seperti yang terangkum dalam laporan ICISS tentang RTP. Prinsip ini merupakan garansi bagi negara-negara berkembang seperti Indonesia bahwa intervensi seharusnya dapat pula dilakukan di seluruh bagian dunia tanpa ada pengecualian, dan bukan semata dikenakan terhadap negara-negara lemah atau negara berkembang. Tentu saja, sebagian

⁵ Disarikan dari Diskusi Kelompok Informal, 17 April 2003.

besar negara masih khawatir dengan adanya upaya selektivitas tindakan (*selectivity of action*) dari negara besar. Pertanyaan besar yang kerap diakukan —dan belum terjawab hingga kini— adalah apakah aksi intervensi dapat diterapkan kepada negara manapun, termasuk negara besar, dan apakah yang dapat dan perlu dilakukan oleh masyarakat internasional seandainya negara-negara besar ini menolak aksi intervensi masyarakat internasional?

Inisiatif RTP sebagai suatu konsep intervensi kemanusiaan yang telah diperbarui ini, seperti pula beragam jenis tindakan politik lainnya, jelas masih memiliki beberapa keterbatasan. Salah satunya adalah dalam mengidentifikasi kriteria dan bentuk perilaku yang memungkinkan kita untuk dapat membedakan intervensi sebagai suatu tindak agresi dan intervensi sebagai tindak proteksi yang sesungguhnya. Sejauh ini, kita tidak dapat —dan mungkin tidak akan pernah mampu— untuk menetapkan se rangkaian kriteria atau ukuran yang bisa digunakan untuk menguji motif sesungguhnya di balik suatu aksi intervensi kemanusiaan. Dengan demikian, setiap aksi intervensi, sekali pun atas dalih kemanusiaan, akan senantiasa mengundang kecurigaan, khususnya dari negara-negara kecil dan menengah.

Selanjutnya, komplikasi di atas diperparah lagi oleh problem lainnya yang terkait dengan praktek intervensi kemanusiaan, yaitu selektivi-

tas tindakan. Banyak kalangan berargumen bahwa intervensi kemanusiaan seharusnya diterapkan manakala terjadi bencana kemanusiaan yang serius, baik itu yang disebabkan oleh alam maupun pelanggaran HAM, dan diperparah lagi oleh ketiadaan otoritas karena lumpuhnya sistem pemerintahan dan kenegaraan (*failing or collapsed state*). Meski demikian, pandangan ini tidaklah selalu hadir dan benar (*omnipresent*). Catatan menunjukkan bahwa ternyata enam dari sebelas kasus intervensi kemanusiaan di era pasca Perang Dingin ini justru terjadi di negara-negara yang pemerintahannya (seharusnya) masih memiliki kontrol yang cukup kuat atas administrasi, serta penegakan ketertiban dan stabilitas.⁶

Pertanyaan yang muncul selanjutnya adalah, mengapa negara-negara melakukan intervensi di suatu tempat di dunia ini, dan tidak melakukan hal yang sama di tempat lain dengan derajad bencana kemanusiaan yang relatif sama atau bahkan lebih dahsyat? Dalam menanggapi kenyataan ini, kita hanya bisa melihat aspek selektivitas tindakan ini berdasarkan dua faktor utama, yakni: (1) kepentingan dan proksimitas kekuatan besar dunia (*majör powers*); dan (2) kapabilitas untuk melakukan tindakan bersama. McDougall (nd.: 5)

⁶ Kesebelas kasus ini antara lain Irak Utara dan Selatan (1991), Boznia Herzegovina (1992-1995), Somalia (1992), Cambodia (1994), Rwanda (1994), Haiti (1994), Albania (1997), Kosovo (1998-1999), Sierra Leone (1999) dan Timor Leste (1999).

bahkan lebih tajam menyatakan bahwa masalah selektivitas ini dengan sangat terkait dengan perhatian pembentukan dan opini publik barat oleh media (*CNN Factor*), serta adanya kenyataan bahwa masalah pertimbangan politis antarnegara besar. Dalam situasi ini, apakah yang bisa dilakukan oleh masyarakat internasional seandainya negara-negara besar yang memiliki kapabilitas untuk melakukan intervensi tidak tertarik untuk menjalankan kewajiban mereka dalam melindungi penduduk sipil yang tidak berdosa di suatu negara karena negara-negara besar ini tidak memiliki kepentingan (politis) untuk melakukannya? Dengan logika yang sama, apakah yang bisa dilakukan oleh masyarakat internasional seandainya negara-negara besar yang memiliki kekuatan yang dominan memutuskan untuk melakukan aksi intervensi terhadap negara lain dengan dalih untuk melindungi penduduk sipil atau sebagai langkah preventif, dan bahkan untuk menjaga keamanan dunia, sekalipun aksinya tersebut tidak mendapat persetujuan dari dunia internasional atau PBB?

Masalah lain yang terkait dengan intervensi kemanusiaan tentu saja adalah pada upaya untuk menentukan keseimbangan (*striking a balance*) antara intervensi militer dan humanitarisme sipil. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, komponen militer dipandang penting mengingat semakin meningkatnya ancaman dan rasa permusuhan dari penduduk lokal atau pihak-pihak yang bertikai di

negara target terhadap misi kemanusiaan internasional. Tobias Debiel mengamati bahwa antara tahun 1991-1995, terdapat lima kasus intervensi militer yang seharusnya dilakukan untuk melindungi masyarakat yang tertindas dan menjadi korban konflik. Beragam operasi ini memperoleh tingkat kesuksesan yang berbeda-beda, setidaknya dalam mengembalikan suasana dan situasi damai untuk jangka pendek. Tetapi, harus diakui bahwa di samping tingginya resistensi atas kehadiran pasukan asing, tidak ada satu pun operasi dan intervensi militer yang didorong oleh motif kemanusiaan dapat sepenuhnya mengembalikan stabilitas yang permanen di negara target. Artinya, intervensi kemanusiaan yang dilakukan oleh unsur non-militer menjadi faktor pendorong penting dalam upaya memajukan stabilitas yang permanen tersebut.⁷ Masalahnya, tanpa adanya dukungan penuh dari komponen militer, humanitarisme sipil ini tidaklah akan berjalan efektif dalam situasi yang labil dan rawan.

Kelemahan lain yang kerap ditemukan dalam praktek intervensi kemanusiaan adalah apa yang disebut sebagai *the twin-opposite limitations*, yakni kepentingan dan keluguan politik (*political interests and political innocence*). Kepentingan politis mengacu pada kenyataan bahwa, dalam

⁷ Kelima kasus yang diajukan oleh Tobias Debiel itu adalah Irak (1991), Somalia (1992), Boznia Herzegovina (1993), Rwanda (1994) dan Haiti (1994). Untuk lebih jelas dan lengkapnya, periksa Debiel (nd.: 56).

banyak kasus, negara target kerap kali tidak merasa nyaman dengan intervensi kemanusiaan karena anggapan bahwa aktivitas ini hanyalah kendaraan bagi negara besar untuk mengendalikan, atau setidaknya menanamkan pengaruh di negara target, yang akan berdampak negatif pada politik domestik negara yang bersangkutan. Selanjutnya, Keluguan politik mengacu pada situasi di mana negara yang melakukan intervensi cenderung mengabaikan faktor politis semisal opresi yang dilakukan oleh rezim yang represif, yang justru menjadi penyebab munculnya tragedi kemanusiaan yang terjadi di suatu negara. Hal ini boleh jadi muncul karena mereka tidak ingin mengganggu atau berkonfrontasi dengan rezim tersebut guna menyelamatkan segala kepentingan politis dan ekonomis yang lebih besar. Di samping itu, keluguan ini disebabkan pula oleh kurangnya kapabilitas serta lemahnya mandat yang dimiliki oleh negara pelaksana intervensi untuk menyelesaikan kasus-kasus penindasan (oleh suatu rezim penguasa), yang justru menjadi penyebab utama lahirnya masalah kemanusiaan di negara target.

Melihat segala kelemahan yang ada pada konsep RTP, maka penting untuk dicatat bahwa mayoritas opini di Indonesia meyakini peran sentral dari PBB yang telah direformasi dan direvitalisasi sebagai sarana utama untuk mencapai konsensus politik di antara bangsa-bangsa tentang bagaimana prosedur operasional dari suatu intervensi kemanusiaan seharus-

nya dirumuskan. Pada titik ini, reformasi dan revitalisasi lembaga internasional terutama PBB merupakan prasyarat sebelum konsensus atas prosedur intervensi kemanusiaan dapat dicapai. Sistem PBB yang lebih baik dan demokratis akan mampu mempertinggi peluang kesuksesan kita dalam menerapkan segala prinsip dan mekanisme intervensi seperti yang dirumuskan melalui laporan ICISS. Dengan harapan yang sangat kuat bahwa inisiatif RTP ini akan diiringi oleh komitmen dan upaya bangsa-bangsa di dunia untuk memperbaiki lembaga PBB dan menjadikannya sebagai sarana dan arena diplomatik yang lebih demokratis, banyak kalangan di Indonesia yang memberikan penilaian positif terhadap konsep RTP.

Tentu saja, tantangan ke depan bagi para pendukung RTP bukan saja pada aspek peningkatan kualitas substansi, tetapi lebih penting lagi pada perumusan mekanisme penampungan masukan-masukan yang lebih demokratis, khususnya dari negara kecil dan menengah. Hal ini hanya dapat dilakukan melalui proses sosialisasi dan dialog yang intensif.

Di sinilah semua pihak, termasuk Indonesia, dituntut untuk dapat memilih dan menentukan langkah-langkah yang mungkin dilakukan ketimbang yang ingin dilakukan. Semua elemen dalam masyarakat haruslah dilibatkan didalam proses ini, karena pada akhirnya mereka lah yang menjadi target dari semua upaya perlindungan.

dungan, dan bukan sebaliknya. Seperti telah ditegaskan, tugas, tanggung jawab, dan kewajiban terbesar dari negara dan aparatnya adalah untuk menjamin keamanan, keselamatan dan kesejahteraan rakyatnya, karena hilangnya kondisi aman merupakan *entry point* bagi masuknya segala bentuk intervensi, termasuk intervensi kemanusiaan.

PENUTUP: RTP DALAM ERA TERORISME

Di tengah hangatnya pembicaraan tentang konsep RTP, guncangan yang ditimbulkan oleh serangkaian aksi terorisme brutal, serta retaliai yang dilakukan oleh AS terhadap berbagai kelompok teroris dan "negara yang dicurigai menyokong terorisme" di antaranya melalui doktrin *pre-emptive strike*, diakui telah menyurutkan semangat serta kepercayaan internasional akan konsep RTP. Semua tampak jelas bahwa *realpolitik* masih amat dominan, di mana kepentingan nasional menjadi faktor utama dalam politik dan di atas segalanya, tampak jelas bahwa PBB masih berada di bawah pengaruh negara-negara besar dan kuat. Situasi ini menyiratkan bahwa sistem internasional masih —dan akan selalu— bersifat *self-help*, dan sedikit sekali opsi yang tersedia bagi negara-negara kecil dan lemah.

Meski demikian, sebagian kalangan memandang bahwa tragedi 11 September dan peristiwa-peristiwa yang

terjadi sesudahnya membuka peluang bagi kita untuk menguji relevansi konsep RTP dan mengaitkan konsep ini dengan kampanye global melawan terorisme. Bahaya yang dimunculkan oleh aksi terorisme seperti instabilitas pemerintahan dan jatuhnya korban jiwa, dapat merambat ke wilayah lain dan bahkan ke seluruh dunia, dan karenanya konsep RTP menjadi sangat relevan. Masyarakat internasional memiliki kewajiban untuk mencegah munculnya bahaya ini. Beberapa konsep, seperti *Responsibility to Rebuild* dapat diperaktekan di Afghanistan, di mana "intervensi" yang dilakukan oleh negara adidaya dan negara besar lainnya menyebabkan gelombang ratusan ribu pengungsi yang kehilangan tempat tinggal dan kini berada dalam kondisi yang amat kritis. Belajar dari pengalaman di Irak dan Afghanistan, tentu saja, hal terpenting yang sesungguhnya harus diupayakan sebelum adanya keputusan untuk melakukan intervensi (sebagai militer) adalah mencari solusi lain yang lebih aman bagi masyarakat yang tidak berdosa.

Akhirnya, dapat disimpulkan bahwa sejauh ini kesuksesan yang berhasil dicapai oleh ICISS melalui konsep RTP-nya adalah pada upaya promosi debat yang lebih komprehensif tentang intervensi kemanusiaan, khususnya di tingkat publik. Dua pekerjaan besar yang harus dikerjakan selanjutnya adalah membangun konsensus politik yang solid di antara berbagai pihak, serta menerjemahkan konsep RTP dan konsensus poli-

tik itu ke dalam tindakan nyata yang konsisten.

KEPUSTAKAAN

Debiel, Tobias. nd. *Complex Emergencies and Humanitarian Intervention: Imperatives and Pitfalls in a Turbulent World*.

ICISS Report. 2001. *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Backgrotnd* (Ottawa, Canada: International Development Research Centre).

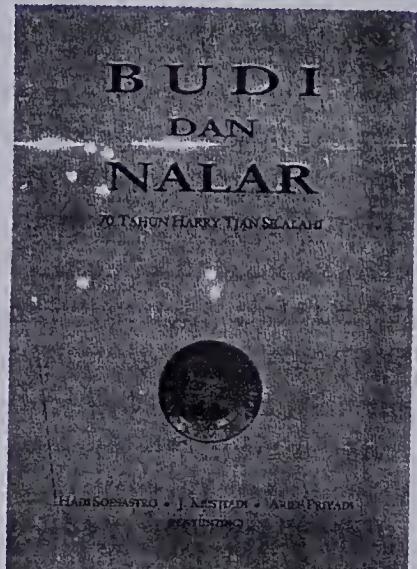
Kardas, Saban. 2001. "Humanitarian Intervention: The Evolution of Idea and

Practice", *Perceptions*, Vol. VI, No. 2, June-August.

Krasner, Stephen D. 1999. *Sovereignty Organised Hypocrisy* (Chichester, UK: Princeton University Press).

McDougall, Derek. nd. *Humanitarian Intervention and Peacekeeping as Issues for Asia-Pacific Security*.

Welsh, Jennifer, Carolin Thielking and S. Neil MacFarlane. 2002. "The Responsibility to Protect: Assessing the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty", *International Journal*, Autumn.



BUDI DAN NALAR 70 Tahun Harry Tjan Silalahi

Penyunting: *Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Arief Priyadi*

Diterbitkan oleh: CSIS, Jakarta.

Harry Tjan Silalahi mempunyai perhatian luas mengenai berbagai persoalan masyarakat dan kenegaraan. Ia dikenal sebagai seorang politikus oleh sejawat perjuangan di gelanggang politik pada tahun 1960-an hingga permulaan Orde Baru. Pada masa Orde Baru dia bukan lagi pemain politik tetapi pada dasarnya menjadi seorang pengamat politik yang sering dimintai pendapat oleh mereka yang berada di panggung politik, apa pun latar belakang mereka.

Buku ini memuat lebih dari 70 tulisan, yang terdiri dari 3 bagian. Bagian Pertama dan Kedua mengulas pribadi, wasan dan perjuangan Harry Tjan Silalahi dalam belantika perpolitikan dan kemasyarakatan, ditulis oleh individu-individu yang mengenalnya dengan latar belakang yang berbeda. Banyak kesaksian yang menarik dan kejadian-kejadian yang melatarbelakangi potongan-potongan sejarah yang patut kita ketahui. Bagian Ketiga menampilkan 36 kajian aneka masalah nasional dan internasional dewasa ini. Buku ini diterbitkan sebagai unjukan rasa hormat dan terima kasih lembaga CSIS kepada salah seorang pendirinya, Harry Tjan Silalahi, yang menginjak usia ke-70.

2004. Cet. ke-1, xiv + 730 hlm.; 25 cm, ISBN 979-8026-84-5, Rp 100.000,00
Ongkos kirim 15%, Luar Jawa minimum Rp 25.000,00

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES
Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel 386-5532, Fax 380-9641, 384-7517

Kewajiban Untuk Melindungi: Perspektif dari Asia Tenggara*

Mely Caballero-Anthony

Tulisan ini membahas kewajiban untuk melindungi dari perspektif Asia Tenggara. Argumen tulisan ini adalah bahwa di suatu kawasan yang telah dilanda krisis, termasuk tragedi kemanusiaan, upaya-upaya untuk mengkaji kembali istilah kedaulatan dan sisi negatifnya –asas non-intervensi– bukanlah sesuatu yang baru. Di tingkat pemerintah, sejumlah inisiatif dilakukan oleh beberapa pemerintah negara ASEAN untuk merespons krisis-krisis regional yang membutuhkan suatu bentuk intervensi. Dalam menghadapi isu tragedi kemanusiaan yang sangat buruk yang dapat menciptakan perpecahan suatu negara, Laporan Komisi Internasional untuk Intervensi dan Kedaulatan Negara yang diberi judul "Kewajiban untuk Melindungi" mengkaji dilema yang dihadapi masyarakat internasional, dengan mengedepankan asas-asas dasar intervensi, yang meliputi: Pertama, kedaulatan negara berarti kewajiban dan kewajiban tersebut terdapat dalam negara itu sendiri. Kedua, kondisi bagi intervensi internasional, di mana negara dianggap gagal karena tidak mau atau tidak dapat menghentikan tragedi kemanusiaan.

PENDAHULUAN

Dunia Baru yang Suram?

ACARA-ACARA bersejarah yang diadakan setelah diluncurkannya Laporan Komisi Internasional untuk Intervensi dan Kedaulatan Negara, yang diberi judul "Kewa-

jiban untuk Melindungi" (*the Responsibility to Protect/RTP*), sepertinya diadakan pada waktu yang kurang tepat. Dua peristiwa menjadi alasannya: serangan teroris pada 11 September 2001 di Amerika Serikat dan perang di Irak yang disponsori AS pada bulan Mei 2003. Apabila tujuan dari laporan tersebut adaiah untuk mencapai konsensus global mengenai isu intervensi kemanusiaan yang kontroversial itu, maka peristiwa kampanye militer melawan Irak selama tiga minggu tidak hanya membuat perbedaan pandangan komunitas internasional tentang moralitas, legitimasi, dan legalitas intervensi semakin lebar. Lebih penting

* Makalah pada 17th Asia-Pacific Round-table di Kuala Lumpur, Malaysia, 7-9 Agustus 2003. Opini yang dimuat dalam makalah ini adalah sepenuhnya dari penulis dan tidak merefleksikan pandangan lembaga tempat penulis berkarya, yaitu di Institute of Defence and Strategic Studies (IDSS), Singapura. Alih bahasa: Syafiah Fifi.

lagi, perang Irak telah secara drastis memundurkan langkah dalam proses menjembatani perbedaan pendapat mengenai dan menggalang dukungan untuk intervensi kemanusiaan.

Perang Teluk telah menjadikan masyarakat internasional sebagai saksi —pada waktu yang bersamaan— atas superioritas kekuatan militer AS ketika melawan Irak. Superioritas ini secara jelas disiarkan melalui televisi, mulai dari konvoi pasukan yang kebanyakan terdiri dari tentara AS melewati padang pasir Irak menuju Bagdad, didukung oleh kekuatan udara yang menakjubkan, yang diturunkan secara cepat dan tepat dengan kekuatan yang mematikan. Dengan keadaan itu, berlawanan dengan berbagai gambaran mengenai keadaan terakhir di Timur Tengah, sangat sulit untuk menciptakan persepsi maupun konsensus mengenai konsep "Kewajiban untuk Melindungi". Konsensus juga menjadi sulit dikarenakan kebijakan unilateralisme AS belakangan ini, ditambah dengan menipisnya wewenang Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

Ketika perang global melawan terorisme dilambangkan dengan slogan "pilih mendukung kami atau melawan kami", dan juga ketika konflik-konflik dan krisis-krisis yang tidak berkesudahan memenuhi lingkungan keamanan regional, maka muncul pertanyaan — bukankah ini gambaran dunia yang suram? Muncul pula pertanyaan mengenai bagaimana kecenderungan keamanan global berimbang pada upaya-upaya Komisi Internasional untuk Intervensi dan Kedaulatan Negara da-

lam mempromosikan gagasan "kedaulatan sebagai kewajiban untuk melindungi".

Melihat penolakan dan aksi bungkam dari negara-negara berkembang terhadap inisiatif-inisiatif untuk mengubah norma-norma internasional, muncul pertanyaan-pertanyaan mengenai implikasi perang teluk yang terjadi baru-baru ini dan tujuannya terhadap promosi gagasan "kewajiban untuk melindungi". Lebih khusus lagi, dalam konteks Asia Tenggara, beberapa isu muncul. Di antaranya adalah pertanyaan-pertanyaan mengenai: (a) prospek bagi gagasan "kewajiban untuk melindungi" untuk dapat diterima di kawasan; (b) faktor-faktor yang dapat menghalangi gagasan tersebut; dan (c) kemungkinan terjadinya kongruen antara gagasan tersebut dengan norma-norma regional yang sudah ada.

Tujuan utama dari tulisan ini adalah untuk meninjau kembali isu intervensi kemanusiaan, di dalam prisma "kewajiban untuk melindungi" sebagaimana dimuat dalam laporan Komisi Internasional untuk Intervensi dan Kedaulatan Negara. Untuk itu, tulisan ini akan mengulas tiga poin yang akan dibahas dalam tiga bagian. Pertama, tulisan ini akan meninjau ulang konsep kedaulatan dan menganalisis bagaimana konsep ini telah mengalami perbaikan dan/atau telah disusun kembali ke dalam kerangka "kewajiban untuk melindungi". Kedua, tulisan ini akan mengulas respons-respons regional (yaitu ASEAN) terhadap isu-isu yang diangkat dalam laporan tersebut, yang didasari atas,

antara lain, diskusi meja bundar mengenai laporan tersebut yang diadakan di Singapura pada bulan Maret 2003. Ketiga, analisis tersebut akan pulalah melihat beberapa tantangan dalam mempromosikan dan mengoperasionalkan konsep tersebut di kawasan.

“INTERVENSI KEMANUSIAAN” VIS A VIS “KEWAJIBAN UNTUK MELINDUNGI”

Sebelum mencoba untuk merancang kembali konsep intervensi kemanusiaan, akan sangat berguna bila dilihat kembali sejarah singkat PBB. Sebagai permulaan, melihat tragedi-tragedi kemanusiaan di Somalia dan Rwanda, Bosnia, Herzegovina, Srebrenica, dan di Kosovo, Sekjen PBB Kofi Annan menantang masyarakat internasional untuk ikut memusatkan perhatian pada isu-isu intervensi kemanusiaan yang penting. Kofi Annan, dalam pidatonya pada Sidang Umum PBB ke-54 bulan September 1999 memohon badan dunia itu untuk “mencari dasar yang sama untuk menegakkan azas-azas dalam Piagam PBB, dan bertindak dalam rangka membela kemanusiaan”. Setahun kemudian, dalam Laporan Mileniumnya kepada Sidang Umum, ia meminta PBB untuk mempertimbangkan “intervensi bersenjata” sebagai “pilihan terakhir, tetapi bila pilihan lainnya adalah menghadapi pembunuhan massal maka pilihan tersebut tidak dapat dihindari”. Ia mengajukan pertanyaan yang tajam:

“...apabila intervensi kemanusiaan adalah pelanggaran terhadap kedaulatan,

bagaimana kita harus merespons pelanggaran berat dan sistematis terhadap hak asasi manusia di Rwanda atau Srebrenica, yang melecehkan¹ setiap aturan dalam hal kemanusiaan?”

Melanjutkan seruan dari Sekjen PBB, tiga studi serta laporan besar dan saling terkait dilakukan untuk mengkaji isu intervensi dan operasi perdamaian yang kompleks dan saling berhubungan, yaitu Laporan Panel Operasi Perdamaian PBB atau dikenal dengan Laporan Brahimi (Agustus 2002), Laporan Sekjen PBB mengenai Penghindaran Konflik Bersenjata (Juni 2001), dan Laporan Komisi Internasional atas Intervensi dan Kedaulatan Negara atau RTP (September 2001).

Memahami Konsep Kewajiban untuk Melindungi

Laporan RTP mengkaji dilema yang dihadapi masyarakat internasional dalam menyikapi tragedi kemanusiaan yang sangat buruk yang dapat mengikis kedaulatan negara. Dalam menghadapi isu yang menciptakan perpecahan dan sulit ini, laporan tersebut mengedepankan asas-asas dasar intervensi. Pertama, laporan tersebut mengklaim bahwa, “kedaulatan negara berarti *kewajiban*” dan kewajiban tersebut terdapat dalam “negara itu sendiri”. Kedua, laporan tersebut secara jelas mengidentifikasi kondisi ba-

¹ Laporan Milenium Sekretaris Jenderal PBB pada Sidang Umum, dikutip dari Kata Pengantar dalam *Responsibility to Protect: A Report of the International Commission on the Intervention and State Sovereignty*, Desember 2002 (selanjutnya disebut Laporan RTP).

gi intervensi internasional, yaitu, kondisi di mana negara dianggap gagal karena negara "tidak mau atau tidak dapat menghentikan atau mencegahnya".

Laporan tersebut juga mengusulkan agar hak intervensi mencakup tiga kewajiban khusus: kewajiban untuk *mencegah*, kewajiban untuk *bereaksi*, dan kewajiban untuk membangun kembali. Selain itu laporan tersebut menekankan agar hak intervensi harus diatur oleh empat azas kehati-hatian: *niat yang benar*, yaitu untuk menghentikan kesengsaraan sesama manusia; *upaya terakhir*, yaitu setelah setiap kemungkinan non-militer telah diupayakan; *sarana yang proporsional*, yaitu berdasarkan kekerasan minimal; dan terakhir *prospek yang layak*, baik dalam hal kesuksesan menghentikan kesengsaraan maupun dalam hal konsekuensi tidak boleh lebih buruk daripada apabila tidak melakukan aksi apapun (Laporan RTP, 2002).

Laporan tersebut layak dipuji karena mengisi kesenjangan antara tujuan mulia intervensi kemanusiaan dan implementasinya. Isu yang lebih penting adalah bagaimana RTP telah mampu merancang ulang konsep intervensi kemanusiaan. Hal ini didiskusikan secara lebih mendetail di bawah ini.

Menyusun Ulang Wacana Mengenai Intervensi Kemanusiaan: Ketrampilan Berbahasa Belaka?

Di dalam laporan RTP, berbagai upaya hati-hati telah dilakukan dalam

menggunakan terminologi yang tepat untuk menjelaskan tujuan-tujuan "benar" intervensi dan mencegah hambatan-hambatan yang mungkin terjadi dalam mencapai tujuan tersebut. Laporan tersebut mengganti istilah yang umum digunakan yaitu "hak untuk mengintervensi" dengan terminologi "kewajiban untuk melindungi" (Laporan RTP, 2002: 6). Tiga alasan diberikan untuk menjelaskan perubahan istilah ini:

1. "Istilah 'hak untuk mengintervensi' lebih banyak memfokuskan perhatian kepada klaim, hak dan prerogatif negara-negara yang berpotensial mengintervensi daripada kepada kebutuhan mendesak para penerima aksi.
2. Dengan berfokus sempit kepada aksi intervensi, istilah umum tersebut tidak secara mencukupi memperhatikan kebutuhan atas upaya-upaya preventif ... yang telah diabai-kan pada prakteknya.
3. Istilah umum tersebut melangkah ke daulatan dengan intervensi pada titik awal debat."²

Dua poin dapat dibuat dari alasan-alasan di atas. Pertama, dengan lebih memilih untuk memindahkan fokus perdebatan dari masalah *intervensi* menjadi masalah *kewajiban* untuk melindungi, laporan RTP telah mendefinisikan gagasan intervensi kemanusiaan. Maka, tugas yang dilakukan bukanlah mengintervensi (untuk mence-

² Lihat Laporan RTP (2002: 16); huruf cetak miring ditambahkan untuk penekanan.

gah pelanggaran HAM besar-besaran), melainkan menjalankan kewajiban. Laporan RTP menjelaskan bahwa kewajiban (untuk melindungi) diemban negara yang bersangkutan, dan bila gagal maka menjadi kewajiban masyarakat internasional. Dampaknya adalah, pergeseran istilah itu memperhalus bahasa "intervensi" dan membuatnya menjadi sesuatu yang timbul akibat kebutuhan (dari mereka yang mencari atau membutuhkan pertolongan) dan bukan lagi merupakan sesuatu yang disuplai (oleh mereka yang mempertimbangkan melakukan intervensi). Maka dapat dikatakan bahwa hal ini lebih dari hanya sekadar masalah semantik. Dalam artian positif, masalah semantik perlu untuk membangun dasar yang memadai agar dalam intervensi diemban kewajiban untuk melindungi.

Kedua, dengan menempatkan negara sebagai pengemban utama kewajiban untuk melindungi rakyatnya, maka intervensi tidak melecehkan kedaulatan negara. Bahkan, laporan RTP mendukung kedaulatan negara. Dengan menekankan dengan jelas sejak awal bahwa kedaulatan itu penting, laporan RTP dapat menghalau reaksi-reaksi sinis dari negara-negara yang khawatir akan kedaulatan mereka (Laporan RTP, 2002: 7). Hanya saja, dampak negatifnya adalah kedaulatan tidak lagi dilihat sebagai hak melainkan kewajiban.³ Maka sebagai konsekuensinya, ba-

hasa yang digunakan menjadi "kedaulatan-sebagai-kewajiban" dan bukan "kedaulatan-sebagai-hak". Dampak utama dari merancang ulang wacana ini dan menggeser terminologi yang digunakan dalam debat adalah, negara diposisikan sebagai pengemban kewajiban untuk "melindungi" rakyatnya dan juga melindungi kedaulatannya. Kegagalan "melindungi" keduanya berarti melegitimasi "intervensi internasional". Maka, dapat dikatakan bahwa upaya-upaya untuk merancang ulang bahasa yang digunakan telah membuka jalan untuk terjadinya debat mengenai isu intervensi kemanusiaan.

Kriteria Intervensi Kemanusiaan

Menyusun ulang konsep intervensi menjadi masalah perlindungan juga diper mudah dengan cara terperinci yang digunakan laporan RTP untuk mendeskripsikan peraturan, prosedur, dan kriteria proses perlindungan (dengan kata lain, intervensi), yaitu:

1. *Wewenang yang tepat* – yang menstipulasi siapa yang dapat mengotorisasi intervensi militer. Laporan tersebut secara jelas menjelaskan bahwa hanya PBB yang memiliki wewenang sah untuk mengotorisasi intervensi melalui Dewan Keamanan PBB. Menurut laporan tersebut, "Komisi ini sangat yakin bahwa tidak ada badan yang lebih baik mau-

³ Untuk diskusi lebih jelas mengenai rekonseptualisasi istilah kedaulatan, Acharya (nd.: 373-381). Untuk poin-poin khusus mengenai

rekonseptualisasi kedaulatan, lihat Acharya (nd.: 374).

pun lebih layak daripada Dewan Keamanan untuk menangani isu-isu intervensi militer dengan tujuan perlindungan kemanusiaan" (Laporan RTP, 2002: 49).

2. *Alasan tepat* – yang menjelaskan kesengsaraan macam apa yang cukup untuk melegitimasi intervensi militer. Yang penting dalam hal ini bukanlah keadaan apa yang termasuk layak intervensi, melainkan keadaan apa yang menjadi pengecualian. Laporan RTP mengecualikan intervensi untuk menegakkan kembali demokrasi atau untuk menghentikan pelanggaran HAM yang tidak melibatkan pembunuhan masal besar-besaran dan pemusnahan etnis atau intervensi oleh negara untuk melindungi warga negaranya di wilayah asing (Laporan RTP, 2002: 34; khususnya bagian 4.24 - 4.27).
3. *Niat yang tepat* – yaitu untuk menghentikan kesengsaraan manusia. Laporan RTP secara jelas menstipulasi bahwa "menggusur suatu rezim bukanlah tujuan yang sah, meskipun melumpuhkan kapasitas suatu rezim untuk menyengsarakan rakyatnya mungkin penting untuk menunaikan mandat untuk melindungi ... berbeda antara satu kasus dan kasus lainnya" (Laporan RTP, 2002: 35).
4. *Pilihan terakhir* – berarti setiap cara diplomatis dan non-militer lain untuk pencegahan atau penyelesaian secara damai atas krisis kemanusiaan telah dicoba. Laporan RTP menegaskan bahwa "kewajiban untuk bertindak —dengan keke-
rasan militer— hanya dapat dijustifikasi ketika kewajiban untuk mencegah telah dijalankan" (Laporan RTP, 2002: 36).
5. *Sarana yang proporsional* – yaitu yang menerapkan standar yang tinggi dalam perencanaan intervensi militer untuk menjamin operasi yang lebih terfokus, dengan skala, durasi, dan intensitas yang minimum.
6. *Prospek yang layak* – yang dapat menjamin kemungkinan sukses dan tidak akan memicu konflik yang lebih besar. Dengan demikian, operasi yang melibatkan biaya tinggi (yang melibatkan *conflagration regional*, termasuk kekuatan-kekuatan militer utama) tidak dapat diterima (Laporan RTP, 2002: 37).

Sebagaimana pernah dibahas oleh seorang ahli hubungan internasional ternama, Amitav Acharya, "tidak ada dokumen kebijakan lain yang pernah lebih jelas menspesifikasi kriteria kemanusiaan" daripada laporan RTP (Acharya, nd.: 374).

Meninjau Kembali Masalah Kedaulatan: Menurut RTP

Secara keseluruhan, menyusun ulang perdebatan dan menjabarkan secara jelas pedoman untuk intervensi internasional memberikan jalan alternatif dalam meraih tujuan untuk menghentikan kesengsaraan manusia. Wacana yang telah berubah juga memberikan gambaran realitas kedaulatan masa ini — yaitu kedaulatan bukan lagi sesuatu yang sempurna atau ab-

solut sebagaimana dideskripsikan oleh model Westphalia. Krasner (1995/1996: 115-151) berpendapat bahwa pernah ada "masa keemasan negara Westphalia" dan pelanggaran atas kedaulatan model Westphalia merupakan "karakteristik abadi lingkungan internasional". Hal yang lebih penting dan konstruktif, menurut Krasner, adalah memahami rentannya model Westphalia "bukan hanya karena pelanggaran-pelanggaran atas asas territorial dan otonomi terjadi dalam setiap peristiwa, tetapi juga karena mengkompromikan Westphalia kadangkala menjadi cara terbaik untuk meraih perdamaian dan stabilitas".⁴

Menurut Krasner (2001: 175 - 176), apabila rasa hormat terhadap kedaulatan negara datang dari hasil logika atau kelayakan (tindakan politis yang didasari peraturan, peran, dan identitas yang menentukan sikap yang layak), maka pelanggaran atas kedaulatan merupakan hasil dari logika konsekuensi (hasil dari sikap rasional yang dirancang untuk memaksimalkan

serangkaian preferensi).⁵ Dalam setiap sistem internasional, Krasner menambahkan bahwa negara dapat menerapkan logika kepatutan dan secara bersamaan bertindak secara konsisten dengan logika konsekuensi — yaitu istilahnya: "kemunafikan yang terorganisir".

Argumen dari Krasner digunakan dalam konteks ini karena ini merupakan contoh yang sangat baik bagaimana jalan buntu dapat terjadi apabila alasan bagi intervensi internasional dibuat tetapi dirancang secara berbeda, misalnya kasus "kemunafikan yang terorganisir". Intinya adalah, dengan mulai mengabaikan argumen-tasi semacam ini, atau masalah susunan bahasa (atau yang disebut dengan *Krasner-way*), alasan dilakukannya intervensi kemanusiaan dapat dibuat lebih baik. Dalam konteks ini, keterampilan linguistik yang dipakai RTP mungkin merupakan kontribusi terpentingnya.

RESPONS REGIONAL TERHADAP RTP: MENERIMA NORMA YANG BERUBAH?

Sejak RTP diluncurkan, belum ada pernyataan (resmi) yang merefleksikan sentimen politis di wilayah mengenai laporan tersebut. Meski demikian tidak berarti tidak terjadi pergerakan dalam isu ini. Sering dikatakan bahwa isu intervensi kemanusiaan merupakan

⁴Tulisan cetak miring ditambahkan untuk penekanan. Dalam buku terbarunya, Krasner (2001: 167-172) menjelaskan bahwa kedaulatan (baik dilihat dalam artian Westphalia—yaitu tidak dilibatkannya aktor eksternal dari teritori suatu negara dijamin oleh asas tradisional *non-interference*; maupun dalam artian kedaulatan legal internasional — berdasarkan pengakuan mutual) dapat lebih baik dipandang sebagai suatu "kemunafikan yang terorganisir" dalam skala besar, karena pada prakteknya kedaulatan telah diabaikan yaitu dengan cara kekerasan antarnegara maupun kontrak dan konvensi sukarela.

⁵Krasner mengadaptasi istilah logika konsekuensi (*logics of consequence*) dan kepatutan (*appropriateness*) dari March and Olsen (1989).

salah satu perbedaan antara dunia Barat dan Timur. Tetapi, pada bagian ini, penulis berargumen bahwa pandangan ini terlalu sederhana dan gagal dalam melibatkan dinamika-dinamika yang terjadi di Asia Tenggara.

Di suatu kawasan yang telah di-landa berbagai krisis, termasuk tragedi kemanusiaan, upaya-upaya untuk mengkaji kembali istilah kedaulatan dan sisi negatifnya —asas non-intervensi— bukanlah sesuatu yang baru. Di tingkat pemerintah, sejumlah inisiatif dilakukan oleh beberapa pemerintah negara ASEAN untuk merespons krisis-krisis regional yang membutuhkan suatu bentuk "intervensi" dan mencegahnya terjadi kembali. Misalnya pada periode-periode kritis tak lama sebelum dan sesudah krisis finansial Asia. Pada tahun 1997, pada masa setelah krisis politik di Kamboja akibat perseteruan politis antara Perdana Menteri Pertama, Ranarridh dan Perdana Menteri Kedua, Hun Sen, mantan Deputi PM Malaysia Anwar Ibrahim mengajukan gagasan "intervensi konstruktif". Setahun kemudian, mantan Menlu Thailand, Surin Pitsuwan, mengajukan gagasan "perjanjian fleksibel". Pada waktu itu, para pemimpin dan pejabat ASEAN telah mampung dua buah proposal dan menindaknya, gagasan "interaksi yang ditingkatkan" menjadi umum digunakan dan menentukan hubungan antarnegara dalam ASEAN. Semua inisiatif dan proses untuk menemukan modalitas yang lebih dapat diterima untuk "mengintervensi" ini mengindikasikan keinginan negara-negara di

kawasan untuk merespons/bertindak menghadapi masalah-masalah —baik domestik maupun regional— yang akan berdampak pada lingkungan mereka sendiri.

Meski demikian, inisiatif-inisiatif "resmi" ini tidak secara langsung menantang asas *non-interference* dan kedaulatan negara. Dalam prakteknya, inisiatif dan proses ini juga menyentuh asas-asas tersebut. Beberapa contoh dapat diberikan untuk mendukung argumen ini. Misalnya, upaya-upaya diplomatis ASEAN untuk menyelesaikan konflik di Kamboja (1979-93); tawaran awal yang diplomatis kepada Myanmar sebelum Myanmar secara resmi menjadi anggota ASEAN; mekanisme-mekanisme regional yang dikembangkan untuk merespons masalah asap (misalnya *Regional Haze Action Plan*) dan krisis keuangan Asia (misalnya *Regional Surveillance Mechanism*). Baru-baru ini, komunikasi resmi ASEAN yang menekan pemerintah Myanmar untuk menyelesaikan masalah politik di negara tersebut juga merupakan sebuah contoh yang lebih nyata dari pendekatan "turut campur" oleh ASEAN.

Meski demikian, harus diingat bahwa gagasan-gagasan yang diajukan dan berbagai contoh upaya regional di atas lebih berkenaan dengan upaya menemukan titik tengah pengakomodasi masalah-masalah regional. Tetapi gagasan dan upaya tersebut tidak ditujukan untuk menekankan kedaulatan negara. Lebih penting lagi, gagasan dan upaya tersebut juga ti-

dak ditujukan untuk mengubah norma-norma diplomatik ASEAN. Sejauh ini, contoh satu-satunya upaya regional yang dapat memenuhi definisi tujuan-tujuan intervensi kemanusiaan adalah partisipasi ASEAN dalam INTERFET dan UNTAET selama krisis di Timor Timur. Maka, isu utama dari semua upaya ini (bila kita dapat membidik tepat ke arah tersebut) adalah upaya menghindari masalah *non-interference*, dan bukan menjawab tantangan masalah intervensi kemanusiaan yang melibatkan kekerasan dan/atau tindakan militer.

Pada tingkat tidak resmi (*track two*), juga telah membuat sejumlah inisiatif. Sebagai respons terhadap debat-debat yang muncul akibat intervensi NATO di Kosovo pada tahun 1999 dan operasi perdamaian di Timor Timur, sebuah kelompok kerja diadakan oleh *Council for Security Cooperation in the Asia Pacific* (CSCAP) mengenai Keamanan Komprehensif dan Kooperatif untuk merefleksikan tantangan-tantangan yang dihadapi oleh asas non-intervensi. Temuan-temuan dalam kelompok kerja tersebut penting dalam konteks tulisan ini untuk memahami implikasi dari laporan RTP yang mungkin terjadi bagi kawasan Asia Tenggara, selain juga untuk mejuruskan konsep-konsep intervensi kemanusiaan dan *non-interference* yang sering menjadi rancau. Kesimpulan dari diskusi kelompok kerja tersebut mengedepankan poin-poin penting yang didapat dari upaya menghubungkan RTP dan konsep non-intervensi, yaitu (Dickens and Wilson-Roberts, 2000):

1. *Menjelaskan konsep non-intervensi*: menurut dokumen CSCAP tersebut, intervensi merujuk pada intervensi terhadap urusan domestik suatu negara di luar kehendak negara tersebut. Istilah ini tidak sama dengan, dan tidak boleh dirancukan dengan, konsep-konsep alternatif seperti "intervensi konstruktif", "keterlibatan konstruktif", "perjanjian fleksibel" atau "interaksi yang ditingkatkan" yang tak lama sebelumnya diajukan oleh beberapa negara di ASEAN.
2. *Syarat intervensi*: intervensi kemanusiaan diperbolehkan dalam kasus-kasus pelanggaran HAM berat, tetapi harus memenuhi kriteria berikut:
 - Harus ada izin dari masyarakat lokal.
 - Harus ada dukungan dari masyarakat internasional.
 - Harus ada tujuan yang jelas dan terbatas.
 - Harus ada kemungkinan berhasil yang tinggi.
3. *Isu-isu yang belum diselesaikan*: yaitu pertanyaan-pertanyaan penting mengenai isu intervensi (militer), meliputi: peran dan efektivitas PBB dan DK; mekanisme intervensi (bagaimana dan dalam bentuk apa intervensi tersebut); waktu dilakukannya intervensi; sumber daya dan peran dan legitimasi organisasi internasional.

Sejumlah observasi mengenai inisiatif-inisiatif resmi dan tidak resmi tersebut telah dilakukan di wilayah.

Pertama, berlawanan dengan kesan yang didapat dari diskusi mengenai non-intervensi dan kedaulatan bahwa hal itu yang tidak diterima dengan baik di kawasan, atau kesan bahwa subjek yang dibahas adalah hal tabu, sebenarnya terjadi pergerakan-pergerakan dinamis di kawasan menuju pemahaman dan promosi konsep baru tersebut. Terjadi kecenderungan untuk mengadakan debat atas isu-isu ini pada tingkat resmi maupun tidak resmi. Bahkan, pada pertemuan ASEAN People's Assembly 2002, dibuat sesi khusus untuk membahas gagasan-gagasan yang muncul dari laporan RTP dan mendapatkan reaksi dari masyarakat di kawasan.

Kedua, meskipun belum meraih suatu kongruen, muncul suatu konsensus mengenai tujuan dari "kewajiban untuk melindungi". Ini merupakan hal yang signifikan bagi kawasan di mana pembangunan politik tidak sesuai dengan norma-norma yang muncul di wilayah lain (Uni Eropa dan Amerika Utara). Yang muncul adalah identifikasi dengan ide keamanan manusia, yang secara luas didefinisikan sebagai keamanan bagi individu dan masyarakat. Gagasan bahwa keamanan manusia harus dilindungi/dijamin menjembatani kesenjangan antara negara-negara yang menjunjung "kewajiban untuk melindungi"/intervensi kemanusiaan dengan negara-negara yang menjadi penerimanya.

Ketiga, terdapat pula kesepakatan luas mengenai isu alasan yang tepat, niat yang tepat, pilihan terakhir, pros-

pek yang layak dan yang terpenting — wewenang yang tepat. Misalnya, garis pedoman yang dibuat oleh CSCAP, yang secara luas mencakup asas-asas yang sama dengan yang dimuat dalam laporan RTP.

Terakhir, terdapat kesepakatan jelas bahwa "kewajiban untuk melindungi" harus merupakan tindakan multilateral dan kewajiban ini harus berada di dalam sistem PBB. Ini juga berarti hanya DK-PBB yang memiliki wewenang tertinggi untuk memberi sanksi intervensi kemanusiaan.

RESPONS VS. KENYATAAN "KEWAJIBAN UNTUK MELINDUNGI": PROSPEK BAGI KESEPAKATAN ANTARA NORMA-NORMA YANG ADA

Meskipun terdapat contoh-contoh di atas, masih harus dikaji lebih lanjut apakah intervensi kemanusiaan dilihat sebagai hal yang berlawanan dengan prisma "kewajiban untuk melindungi" dapat diterima sebagai bagian dari perkembangan praktik dan/atau norma hubungan antarnegara di Asia Tenggara. Pada tahap ini, sangat penting untuk mendefinisikan apa yang kita maksud dengan norma. Norma didefinisikan sebagai "pengharapan kolektif atas tingkah laku yang tepat bagi suatu aktor dengan identitas tertentu", norma-norma ini —yang merupakan norma konstitutif, yaitu norma yang mendefinisikan identitas aktor, dan norma regulatif, yaitu norma yang mendefinisikan standar tingkah laku— merefleksikan pemahaman bersama

di kalangan para anggota suatu kelompok yang membentuk kerangka konsep dan tujuan interaksi mereka.

Intinya di sini adalah, ketika mengkaji prospek dari membangun norma-norma "baru" dalam interaksi internasional kepada negara-negara dan kawasan-kawasan di dunia, yang tidak hanya akan menjadi objek dari norma-norma tersebut tetapi juga akan menjadi pelaku, maka bukan arah dari norma tersebut yang menjadi masalahnya. Lebih sering lagi, ketegangan justru berada pada proses "menerima" atau "mentransfer/mengadaptasi" norma-norma tersebut. Maka, dalam konteks Asia Tenggara, "norma kewajiban untuk melindungi" akan harus berhadapan dengan tingkah laku yang sudah ada di kawasan. Untuk menghadapi isu kompleks tersebut, dibutuhkan lebih dari sekadar satu tulisan belaka. Tetapi untuk diskusi ini, penulis akan menggarisbawahi dua poin penting.

Pertama, mengenai proses politik yang dilibatkan.⁶ Meski banyak negara di ASEAN akan merasa simpati melihat alasan-alasan yang mendorong intervensi kemanusiaan, terutama dengan adanya kerangka "kewajiban untuk melindungi"; mengoperasionalkan hal ini akan menemukan masalah karena sering melibatkan politik kekuasaan. Negara-negara yang

menyediakan sumber daya untuk mengintervensi adalah mereka yang membangkitkan kebencian dan rasa tidak percaya dari negara penerima. Negara-negara yang kaya sumber daya sering dianggap melakukan intervensi bukan atas dasar tujuan mulia memberikan bantuan kemanusiaan, tetapi atas dasar kepentingan nasional mereka. Contoh kasus paling kontroversial adalah Perang Irak yang dimotori oleh AS. Meskipun di satu sisi tindakan AS dapat dikatakan memenuhi kriteria intervensi yang diperbolehkan (rezim di Irak yang keji, pelanggaran HAM dan penderitaan manusia) upaya-upaya unilateral untuk tetap melakukan intervensi di luar kerangka PBB dan menyelesaikan masalah mengenai justifikasi-justifikasi perang (kecurigaan atas kegiatan Irak mengembangkan senjata pemusnah massal dan keterkaitan Irak dengan kelompok-kelompok teroris) hanya memperkuat kebencian dan ketidakpercayaan terhadap tindakan intervensi tersebut.

Terlebih lagi, terdapat pula masalah peran institusi-institusi internasional. Hanya PBB, melalui DK, yang dapat mengizinkan intervensi kemanusiaan. Tetapi DK, dengan susunan dan kekuatan yang dimilikinya sekarang, bukan suatu badan yang diterima oleh banyak negara. Lebih penting lagi, hak veto yang dimiliki para anggota tetap (lima negara) harus dikaji untuk mengembalikan kepercayaan bagi badan tersebut. Kelima anggota tetap DK merupakan tantangan terhadap asas "karena mereka mencemooh asas-asas tersebut, menanamkan pe-

⁶ Observasi dalam sesi ini didasari oleh kesan yang didapat penulis dari Seminar *Responsibility to Protect: Southeast Asian Perspective*, yang diadakan di Singapura pada tanggal 20 Maret 2003.

ngaruh mereka dalam hal membuat peraturan yang menguntungkan mereka, atau mereka bertindak untuk mencegah peraturan-peraturan tertentu dibuat.”⁷ Intervensi kemanusiaan akan tetap menjadi prerogatif negara-negara kuat melawan yang lemah, dan tidak akan dapat digunakan melawan negara kuat. Dengan demikian, meskipun tantangan reformasi ini mungkin tidak dapat dihadapi dalam waktu dekat, hal ini tetap merupakan batu penghalang besar dalam proses mengubah pola pikir politis — dan juga kemungkinan menciptakan kongruen antara norma-norma. Kurangnya reformasi di dalam DK semakin memperdalam kesenjangan antara negara maju dan negara berkembang di dalam PBB.

Kedua, proses/rincian operasional yang digunakan dalam intervensi kemanusiaan. Meskipun banyak pihak yang setuju dengan alasan yang memaksa untuk dilakukannya intervensi kemanusiaan, masalah-masalah praktis seperti waktu, proses, dan lain-lain tetap ada. Seorang analis yang akrab dengan operasi-operasi perdamaian PBB menggarisbawahi pertanyaan-pertanyaan semacam itu ketika menentukan kapan intervensi dilakukan, seperti: Apakah tujuan dapat dicapai secara militer dan apakah sumber daya untuk itu ada? Apakah dukungan bagi operasi tersebut kuat baik dari dalam kawasan maupun dari masyarakat internasional? Apakah prasyarat inti te-

lah dipenuhi, misalnya, peringatan awal, perencanaan awal, dan lain-lain? (Banerjee, 2003). Di Asia Tenggara, isu-isu praktis mengenai sumber daya dan penempatan waktu sangat kritis sifatnya. Pengalaman Timor Timur merupakan contoh nyata betapa belum siapnya kawasan ini untuk menjalankan intervensi kemanusiaan dan bertindak dalam mengambil keputusan, termasuk juga belum ada kemampuan untuk menggalang konsensus regional untuk isu tersebut. Bisa dibayangkan apa yang mungkin saja terjadi bila Indonesia tidak memberikan restu untuk intervensi kemanusiaan di sana yang berarti menutup pintu bagi para sesama anggota ASEAN untuk dapat berpartisipasi di INTERFET. Dalam kasus demikian maka bukan saja kapan harus dilakukan intervensi yang menjadi pertanyaan, melainkan bagaimana melakukannya.

Satu lagi isu yang terkait dengan dimensi operasional intervensi kemanusiaan adalah titik mula yang mengundang intervensi. Laporan RTP telah secara jelas menjabarkan kriteria “alasan yang tepat”, di mana apabila tidak ada bukti yang jelas mengenai terjadinya pembunuhan besar-besaran dan pemusnahan etnis, maka intervensi kemanusiaan tidak dapat dilakukan. Di ASEAN, di mana laporan-laporan mengenai pelanggaran HAM dan rezim yang represif sangat banyak jumlahnya, seperti dalam kasus Myanmar, maka nampaknya mustahil bahwa ASEAN —ataupun masyarakat internasional— dapat diharapkan untuk bertindak karena, ironisnya, interven-

⁷ Lihat catatan kaki 6.

si dalam kerangka "kewajiban untuk melindungi" tidak dapat dijustifikasi.

Ada juga faktor-faktor lain yang dapat menghalangi terciptanya titik tengah antara norma-norma yang ada. Salah satunya adalah faktor keamanan manusia — premis yang menyokong asas "kewajiban untuk melindungi". Keamanan manusia masih merupakan konsep yang diperdebatkan di kawasan dan sayangnya, perdebatan ini telah disederhanakan sehingga hanya merujuk pada "bebas dari rasa takut" vs. "bebas dari keinginan". Di ASEAN, penekanan atas konsep ini lebih kepada untuk meraih tujuan "bebas dari keinginan", sehingga modalitas untuk mencapai tujuan tersebut lebih dipusatkan pada bantuan pembangunan dan bukan intervensi. Dengan demikian, jika kita melihat inisiatif-inisiatif awal untuk merespons berbagai krisis yang muncul, antara lain gagasan "intervensi konstruktif", "perjanjian fleksibel", dan "interaksi yang ditingkatkan", semua itu tidak berada dalam konteks "kewajiban untuk melindungi". Dengan pola pikir regional yang seperti ini, menjalankan misi intervensi kemanusiaan, meski dimotori oleh DK-PBB, akan sulit.

Dengan penjelasan di atas, inisiatif Indonesia untuk mempromosikan gagasan *ASEAN Security Community* menjadi hal yang menarik. Gagasan tersebut diajukan pada Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN ke-37 bulan Juni 2003. Salah satu gagasan yang diajukan untuk memperbaiki mekanisme penyelesaian konflik ASEAN adalah kemungkinan didirikannya Unit

Penjaga Perdamaian Kawasan. Ketika gagasan ASC Indonesia akhirnya dibahas dalam pertemuan tersebut, proposal dibentuknya Unit Penjaga Perdamaian dilaporkan ditolak secara mencolok.

Melihat ketegangan-ketegangan yang muncul yang dapat menghalangi kesepakatan norma, maka dibutuhkan lebih dari sekadar diterimanya gagasan "kewajiban untuk melindungi" sebelum praktek intervensi kemanusiaan dapat menjadi norma yang diterima di kawasan. Bila pembangunan politik di kawasan ini dan juga di bagian-bagian dunia yang lain terus bertentangan dengan peraturan-peraturan normatif, maka dilema intervensi internasional akan terus ada.

KESIMPULAN

Seperti gagasan-gagasan lain yang baru muncul, agen dan proses mempromosikan menjadi hal yang kritis. Sejak diluncurkannya Laporan RTP bulan Desember 2001, sebagian besar dari dialog dan kelompok kerja yang dilaksanakan di kawasan ini terjadi pada tingkat pemerintah/negara. Dengan meningkatnya realisasi "kekuatan rakyat", baik melalui LSM, masyarakat, maupun konfigurasi lainnya, maka memperbanyak aktor yang mendukung norma baru ini menjadi sangat penting. Kelompok-kelompok ini harus dirangkul dan disosialisasikan dengan tujuan-tujuan intervensi kemanusiaan karena mereka berada lebih dekat dengan rakyat daripada pemerintah.

Pada tingkat ini, masih ada kesempatan untuk memajukan proses dialog ini meskipun terdapat kesan bahwa momentum untuk itu sudah hilang akibat perang di Irak dan unilateralisme AS. Apa pun upaya yang telah dilakukan untuk menyebarluaskan laporan RTP harus dipertahankan. Inisiatif yang telah diambil oleh ASEAN-ISIS untuk memperkenalkan RTP dalam ASEAN's People's Assembly harus teruskan. Dengan potensi yang dimiliki kekuatan masyarakat transnasional untuk membentuk norma baru, maka kerja sama dibutuhkan untuk mempromosikan gagasan ini.

KEPUSTAKAAN

Acharya, Amitav. nd. "Redefining the Dilemmas of Humanitarian Intervention", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56, No. 3.

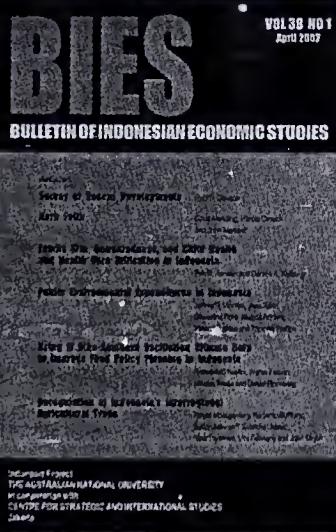
Banerjee, Dipankar. 2003. "Current Trends in UN Peacekeeping – A Perspective from Asia", makalah pada IDSS-Sasakawa Conference mengenai Operasi Militer PBB dan Kawasan Asia Pasifik di Tokyo, 13-14 Februari.

Dickens, David and Guy Wilson-Roberts (eds.). 2000. *Summary of Discussions of the Seventh Meeting of the CSCAP Working Group on Comprehensive and Cooperative Security in Non-Intervention and State Sovereignty in the Asia Pacific* (Wellington: Centre for Strategic Studies).

Krasner, Stephen. 1995/1996. "Compromising Westphalia", *International Security*, Vol. 20, Issue 3, Winter.

_____. 2001. "Organised Hypocrisy and Transforming Sovereignty", *International Relations of the Asia Pacific*, Vol. 1.

March, James and Johan Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: Free Press).



The *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) is a peer-reviewed journal published by the Indonesia Project, The Australian National University.

The journal fills a significant void by providing a well-respected outlet for quality research on the Indonesian economy and related fields such as law, the environment, demography, education and health. In doing so, it has played an important role since 1965 in helping the world, and Indonesians themselves, to understand Indonesia. In addition to papers reporting economic analysis and research, each issue leads with a 'Survey of Recent Developments', which aims to be accessible to non-economists, and helps to account for the journal's diverse readership within academia, government, business and the broader public.

The BIES is published three times a year, in April, August and December and is available in Indonesia from CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, Jalan Tanah Abang 111/23-27, Jakarta 10160, at Rp 85.000,00 per year, Rp 30.000,00 per issue.

Payment should be sent to Rupiah Account No. 0018.01.000211.30.1, BRI Cabang Tanah Abang, Jakarta 10160.

Gerakan Islam Militan di Asia Tenggara: Identitas dan Tantangan*

Azyumardi Azra

Akar penyebab radikalisme di antara umat Muslim sangat kompleks, karena banyak faktor pendorong yang mempengaruhi arah dari masyarakat Muslim secara keseluruhan. Di masa lalu, sebelum periode modern, faktor-faktor radikalisme umumnya bersifat internal, yaitu sebagai respon terhadap berbagai masalah internal yang dihadapi oleh umat Muslim, seperti penyusutan entitas politik Muslim secara drastis dan konflik-konflik di antara umat Muslim. Banyak dari umat Muslim di masa pra-kolonial sangat meyakini bahwa situasi yang memprihatinkan itu terkait dengan kerusakan moral-sosial umat Muslim sendiri yang merupakan dampak dari keyakinan dan praktik-praktek agama yang keliru dan mengabaikan ajaran Islam yang murni dan sesungguhnya. Akibatnya, sebagian umat Muslim merasa perlu untuk melakukan pembaruan atau reformasi tidak hanya dengan cara damai, tetapi juga dengan menggunakan kekerasan dan cara radikal lainnya yang dianggap lebih efektif oleh mereka dengan mendeklarasikan perang terhadap umat Muslim yang dipandang telah melewati batas.

PENDAHULUAN

MUNGKIN merupakan suatu hal yang klise jika dikatakan bahwa Islam di Asia Tenggara adalah Islam yang unik, yang memiliki perwujudan yang berbeda dibandingkan dengan Islam di Timur Tengah atau di mana pun di dunia

Islam. Faktanya, pada dekade 1990-an media internasional utama seperti majalah *Newsweek* dan *Time* telah menamakan Islam di Asia Tenggara sebagai "Islam dengan wajah senyuman". Islam di kawasan ini secara umum telah dipandang sebagai lambang Islam yang damai dan moderat yang tidak memiliki masalah dengan modernitas, demokrasi, hak asasi manusia dan berbagai kecenderungan lain di dunia modern.

Tetapi saat ini bagi pengamat-pengamat asing termasuk media internasional, wajah Islam di Asia Tenggara sedang mengalami perubahan yang

Judul asli "Islamic Militant Movements in Southeast Asia: Identities and Challenges". Makalah yang dipresentasikan pada *Asia Pacific Roundtable* ke-17 "Confidence Building and Conflict Resolution", Institute of Strategic and International Studies (ISIS) Malaysia Nikko Hotel, Kuala Lumpur, 6-9 Agustus 2003. Alih bahasa: Lina A. Alexandra.

signifikan. Saat ini, Islam di kawasan ini sedang menghadapi tantangan dari pandangan tersebut; kawasan ini mulai dipandang sedang berada di bawah proses radikalisasi secara cepat dengan munculnya kelompok-kelompok militan; dan semakin buruk dengan adanya persepsi bahwa kaum Muslim di Asia Tenggara merupakan "wilayah subur bagi terorisme" (*hotbed of terrorism*) yang potensial. Ada kemungkinan bagi potensi radikalisme di antara Muslim di Asia Tenggara, tetapi terlalu jauh untuk memandang kawasan ini sebagai lahan yang subur bagi terorisme.

K E L O M P O K - K E L O M P O K MILITAN: RADIKALISASI SE- CARA PESAT

Bagaimanapun harus diakui bahwa perubahan politik secara cepat, baik di tingkat nasional, regional, dan internasional, khususnya setelah peristiwa Tragedi 11 September 2001 di AS, diikuti dengan kampanye militer AS di Afghanistan kemudian di Irak, telah menyaksikan adanya peningkatan radikalisme Muslim di kawasan ini. Sejumlah penangkapan terhadap individu dan kelompok di negara-negara Asia Tenggara, seperti Malaysia, Singapura, Filipina, dan Indonesia menunjukkan bahwa mereka memiliki keterkaitan regional satu sama lain yang sama halnya dengan kelompok teroris internasional.

Penyelidikan yang dilakukan oleh pihak kepolisian Indonesia terhadap

pengeboman di Bali pada 12 Oktober 2002 contohnya, sejauh ini terlihat berusaha untuk mengungkap jaringan kompleks antara individu-individu militan dan kelompok-kelompok yang melakukan kegiatan kekerasan dan teroris. Gambaran yang lebih jelas tentang jaringan radikal tersebut mulai terlihat. Setidaknya ada dua jenis pola yang berhasil diungkap dari hasil penyelidikan polisi terhadap kasus bom Bali. *Perdana*, beberapa dari pelaku pengeboman merupakan lulusan dari Pesantren Ngruki di Solo, Jawa Tengah, dipimpin oleh Abu Bakar Baasyir yang dikenal luas sebagai pemimpin spiritual dari Jama'ah Islamiyah, inti dari kelompok radikal di Asia Tenggara. *Kedua*, beberapa pelaku pernah tinggal di Malaysia dalam periode ketika pengungsi diri Abu Bakar Baasyir, melarikan diri dari tekanan Presiden Soeharto ketika itu (ICG, Agustus 2002; ICG, Desember 2002; Nursalim, 2001).

Persepsi mengenai munculnya radikalisme di antara kaum Muslim di Asia Tenggara terlihat meningkat setelah Tragedi di New York dan Washington DC pada 11 September 2001. Persepsi tersebut semakin diperkuat dengan terjadinya beberapa peristiwa setelah 11 September 2001, yaitu secara khusus peristiwa Bom Bali yang menyebabkan hampir 200 orang tidak berdosa tewas. Pengeboman di restoran McDonald dan *show room* kendaraan milik Haji Kalla di Makassar, Sulawesi Selatan pada saat Idul Fitri (5 Desember 2002) kemudian semakin memperkuat kecenderungan terorisme di antara individu-individu dan kelompok-ke-

lompok tertentu di Indonesia. Hal ini sejalan dengan hasil dari penyelidikan polisi di Indonesia yang menunjukkan bahwa para pelaku dari kegiatan teroris tersebut merupakan individu-individu yang dikenal sebagai anggota dari orang-orang dan kelompok-kelompok radikal tertentu.

Ada sedikit keraguan bahwa Tragedi 11 September 2001 secara cepat telah meradikalisasi individu-individu dan kelompok-kelompok tertentu di antara kaum Muslim di Asia Tenggara, khususnya di Indonesia. Operasi militer AS di Afghanistan menyusul serangan terhadap gedung *World Trade Center* di New York dan markas Pentagon di Washington DC secara tidak menguntungkan telah memberikan momentum bagi kaum radikal untuk menempatkan diri secara lebih jelas. Kampanye militer yang dilakukan pemerintahan Bush di Irak semakin menyulut kebencian di antara kaum radikal. Lebih jauh lagi, penangkapan terhadap sejumlah orang yang dicurigai sebagai kaum radikal di Malaysia, Singapura, dan Filipina telah menambah kema-rahan dan kebencian terhadap AS dan simbol-simbol yang mereka lihat me-wakili arogansi AS seperti restoran-restoran McDonald dan Kentucky Fried Chicken.

Kita tidak seharusnya dikacaukan dengan perkembangan-perkembangan tersebut; kenyataannya, radikalisme di antara kaum Muslim di Indonesia bukanlah sesuatu hal yang baru. Walau-pun Islam di Indonesia secara umum dipandang sebagai Islam moderat dan

damai, tetapi sejarah Islam di kawasan ini menunjukkan bahwa radikalisme di antara umat Muslim telah ada setidaknya selama dua abad, ketika gerakan Wahabi-Padri di Sumatera Barat pada akhir abad ke-18 dan awal abad ke-19 berusaha untuk mendorong kaum Muslim lainnya di kawasan tersebut untuk mendukung pemahaman literal mereka terhadap Islam. Gerakan kekerasan tersebut bertujuan menyebarluaskan Islam yang murni dan mula-mula seperti yang dijalankan oleh Nabi Muhammad dan para pengikutnya (*salafs*). Ternyata, kaum Padri tersebut gagal mendapatkan dukungan dari mayoritas Muslim; dan sebagai akibatnya, gerakan Padri tersebut merupakan satu-satunya preseden tentang adanya radikalisme Muslim di Asia Tenggara.

Gerakan Padri merupakan sebuah peralihan dari pengaruh yang terus-menerus dari Islam Timur Tengah dalam kajian Islam di Asia Tenggara. Seperti yang saya kemukakan di tulisan yang lain (Azra 2003b), sejak abad ke-16 hingga abad ke-18, Islam di Timur Tengah menerapkan pengaruh yang sangat kuat terhadap intelektualisme Islam dan kehidupan beragama di Asia Tenggara, terutama melalui jaringan kompleks antara orang-orang Timur Tengah dan kaum ulama Indonesia-Melayu. Kaum ulama Indonesia-Melayu, pada gilirannya, memainkan peran yang penting dalam perubahan intelektualisme dan kehidupan Islam di Asia Tenggara secara damai. Penulis harus mengatakan bahwa menjelang akhir abad ke-18, wacana tentang *jihad* (perang) diperkenalkan oleh para akademisi In-

donesia-Melayu terkenal seperti 'Abd al-Samad al-Palimbani dan Daud ibn 'Abd Allah al-Patani sebagai respons terhadap penguasaan yang dilakukan oleh kolonialisme Eropa di Asia Tenggara; *jihad* tersebut tidak ditujukan terhadap kaum Muslim lainnya. Karena itu, kaum Padri dari Sumatera Baratlah yang merintis titik awal di Asia Tenggara dengan meluncurkan gerakan *jihad* terhadap sesama kaum Muslim.

AKAR POLITIS-AGAMA DARI RADIKALISME DAN TERORISME

Akar penyebab dari radikalisme di antara umat Muslim sangat kompleks. Kompleksitas tersebut bahkan semakin bertambah akhir-akhir ini, karena banyak faktor pendorong yang mempengaruhi arah dari masyakat Muslim secara keseluruhan. Di masa lalu, sebelum periode modern, faktor-faktor radikalisme umumnya bersifat internal, yaitu sebagai respons terhadap berbagai masalah internal yang dihadapi oleh kaum Muslim seperti penyusutan entitas politik Muslim secara drastis dan konflik-konflik di antara kaum Muslim. Banyak dari kaum Muslim di masa pra-kolonial sangat meyakini bahwa situasi yang memprihatinkan tersebut terkait dengan kerusakan moral-sosial umat Muslim sendiri yang merupakan dampak dari keyakinan dan praktek-praktek agama yang keliru; mereka telah mengabaikan ajaran Islam yang murni dan sesungguhnya.

Sebagai akibatnya, sebagian dari kaum Muslim merasa perlu untuk me-

lakukan *tajdid* (pembaruan) atau *islah* (reformasi) tidak hanya dengan cara damai, tetapi juga dengan menggunakan kekerasan dan cara radikal lainnya yang dianggap lebih efektif oleh mereka, dengan mendeklarasikan *jihad* (perang) terhadap kaum Muslim yang dipandang telah melewati batas. Islam tentu saja menekankan tentang perlunya umat Muslim untuk memperbaiki keyakinan dan tingkah laku; pada kenyataannya, dalam salah satu *hadith* (tradisi), Nabi Muhammad menyatakan bahwa akan ada seorang pembaharu (*mujaddid*) Islam, yang datang pada akhir setiap abad untuk memperbaiki dan menghidupkan kembali Islam. Tetapi pada waktu yang bersamaan, jelas bahwa Islam melarang penggunaan cara radikal dan kekerasan dalam upaya untuk memperbarui dan mereformasi Islam.

Salah satu kecenderungan yang paling kuat dalam wacana dan gerakan pembaruan dan reformasi Islam adalah orientasi terhadap kemurnian dan originalitas Islam seperti yang dijalankan oleh Nabi Muhammad dan para pengikutnya (*salafs*). Hal ini menjelaskan mengapa sebagian besar gerakan pembaharu Islam disebut sebagai "Salafiyyah" (Salafi atau Salafisme). Ada begitu luas spektrum dari wacana dan gerakan Islam yang dapat dimasukkan ke dalam Salafiyyah. Salah satunya adalah pembedaan antara "Salafiyyah klasik" dan "Salafiyyah baru"; atau "Salafiyyah damai" dan "Salafiyyah radikal". Gerakan Wahabi di Semenanjung Arab yang memperoleh momentum pada akhir abad ke-18 dapat dikategori-

kan sebagai Salafiyyah klasik dan radikal. Kasus yang sama berlaku pula pada gerakan Padri di Sumatera Barat dalam periode peralihan seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Gerakan Wahabi-Padri dapat dengan yakin dikategorikan sebagai "Salafisme klasik" di mana faktor internal dengan *ummah* Muslim sebagai faktor pendorongnya.

Spektrum dari wacana dan gerakan "Salafiyyah baru" jelas sangat kompleks. Istilah "baru" (*neo*) pertama-tama mengacu pada periode modern, dimulai dengan adanya konflik yang tajam antara masyarakat Muslim dengan kekuatan kolonial Eropa sejak abad ke-17 dan seterusnya. Selama periode ini, faktor-faktor eksternal –terutama berhubungan dengan dunia Barat yang dapat membangkitkan radikalisme menjadi semakin dominan. Kaum Muslim menuduh pihak Barat sebagai pihak yang bertanggung jawab atas berbagai masalah yang dihadapi oleh kaum Muslim selama beberapa abad terakhir. Dalam rangka menentang dominasi dan hegemoni Barat yang terus berlangsung, banyak dari kaum Muslim yang mengalami tekanan oleh psikologi defensif yang mengarah kepada, salah satu di antaranya, keyakinan terhadap apa yang disebut sebagai "teori konspirasi".

Pada periode abad ke-19 dan sebelum Perang Dunia II terjadi luapan radikalisme Muslim di Asia Tenggara, yaitu ketika puncak kolonialisme Eropa di kawasan ini. Mereka ini adalah radikalisme yang berbeda; mereka ber-

jihad untuk membebaskan tanah kaum Muslim (*dar al-Islam*) dari pendudukan pihak musuh dan kafir Eropa yang datang dari tanah peperangan (*dar al-harb*). Sesuai dengan doktrin Islam klasik, jihad terhadap pihak musuh yang kafir dibenarkan dan dipandang sebagai perang yang adil (*just war*); jihad semacam ini diyakini sebagai perang dalam cara Allah (*jihad fi sabil Allah*).

Melihat dari keseluruhan sejarah radikalisme di antara kaum Muslim, penulis berpendapat bahwa radikalisme di antara kaum Muslim lebih bersifat politis ketimbang keagamaan. Dalam beberapa contoh, motivasi awal bisa saja bersifat religius, tetapi kemudian segera beralih menjadi sangat politis. Berbagai perkembangan politik di Asia Tenggara, khususnya di Indonesia setelah Perang Dunia II merupakan faktor-faktor penting dalam munculnya jenis radikalisme baru di antara kaum Muslim. Merasa dikecewakan oleh kebijakan militer Indonesia tentang rasionalisasi kelompok-kelompok paramiliter setelah kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, Kartosuwirjo mengatasnamakan Islam melakukan pemberontakan terhadap pemerintah. Peristiwa ini merupakan asal terbentuknya Dar al-Islam (DI atau Negara Islam) atau Negara Islam Indonesia (NII) dan Tentera Islam Indonesia (TII) yang bertujuan untuk membentuk negara Islam, *dawlah al-Islamiyah*, di Indonesia. Walaupun gerakan pemberontakan tersebut telah menyebar ke Sulawesi Selatan dan Aceh pada tahun 1950-an, tetapi gerakan tersebut gagal

mendapatkan dukungan dari mayoritas Muslim Indonesia, yang setelah perjuangan berat melawan penjajahan Jepang pada akhirnya menerima Pancasila (lima sila) sebagai ideologi nasional. Sebagai akibatnya, tentara Indonesia dapat menghancurkan gerakan radikal ini.

Ide untuk mendirikan negara Islam (*dawlah al-Islamiyyah*) merupakan salah satu isu penting yang kadang menghilang dan kadang muncul di antara kelompok-kelompok Muslim tertentu di Indonesia. Beberapa kelompok yang tergolong dalam kategori moderat, seperti Partai Masjumi di bawah kepemimpinan Mohammad Natsir contohnya, juga berusaha untuk mengubah Indonesia menjadi *dawlah al-Islamiyyah*. Penting untuk dicatat bahwa upaya-upaya tersebut dilakukan melalui cara-cara yang legal dan konstitusional, secara spesifik, melalui parlemen. Tetapi mereka gagal untuk mewujudkan ide tersebut, terutama karena partai-partai Islam yang ada terlibat dalam perselisihan dan konflik di antara mereka sendiri dan karena itu gagal untuk memperoleh mayoritas dalam pemilihan nasional tahun 1955, juga kedudukan di parlemen.

Penting untuk diingat bahwa dengan kegagalan tersebut, para pemimpin Islam moderat tidak mengandalkan pada cara-cara yang ilegal, seperti pemberontakan bersenjata, untuk menransformasikan Indonesia menjadi negara Islam. Secara kontras, terdapat kecenderungan yang semakin meningkat di antara mereka untuk menerima Pan-

casila sebagai realitas politik yang final. Pada saat yang bersamaan, sebaliknya, ada individu dan kelompok Muslim yang tetap mempertahankan ide untuk mendirikan negara Islam Indonesia agar tetap hidup. Kelompok masyarakat ini dapat beroperasi baik secara sembunyi (*underground*) maupun secara terbuka, tergantung kepada situasi politik pada waktu itu, untuk mencapai tujuannya. Mereka juga mungkin saja bekerja sama dengan elemen-elemen tertentu dari militer yang merasa tidak puas atau dengan kelompok radikal lainnya yang sebenarnya tidak sejalan secara ideologi dengan mereka; kerja sama yang aneh ini dapat dikatakan sebagai "perkawinan untuk keuntungan" atau dalam konteks Islam sebagai "nikah mut'ah". Karena itu, setiap pihak harus berhati-hati dalam analisis dan perspektifnya tentang kelompok-kelompok radikal; beberapa di antara mereka mungkin saja sungguh-sungguh, dimotivasi terutama oleh alasan keagamaan, tetapi beberapa lainnya bisa saja merupakan radikal "bentukan" yang didukung oleh individu-individu dan kelompok-kelompok masyarakat tertentu untuk kepentingan politiknya secara sepihak.

Rezim Orde Baru Soeharto setidaknya dalam periode 1970-an dan 1980-an bukanlah merupakan konteks yang bagus dalam kaitannya dengan kekuatan-kekuatan politik Muslim secara umum. Ada berbagai kecurigaan dan sikap permusuhan antara satu dengan yang lain. Presiden Soeharto mengambil kebijakan yang keras terhadap setiap ekspresi dari ekstremisme Islam.

Tetapi pada saat yang bersamaan, ada keyakinan yang luas bahwa beberapa jenderal militer seperti Ali Moertopo dan Benny Moerdani merekrut mantan DI/TII untuk membentuk "komando Jihad", yang melakukan kegiatan-kegiatan subversif dalam rangka mendiskreditkan Islam dan Muslim (Ausop 2003).

KELOMPOK RADIKAL MUSLIM KONTEMPORER

Jatuhnya Presiden Soeharto dari tumpuk kekuasaannya selama lebih dari tiga dekade telah membangunkan kaum Muslim radikal yang "tertidur". Adanya euforia atas demokrasi yang baru muncul dan penghapusan UU anti-subversi oleh Presiden B.J. Habibie telah memberikan dasar yang sangat baik bagi kaum radikal untuk meng-ekspresikan wacana dan kegiatan-kegiatan ekstrem dan radikal mereka dalam tindakan yang lebih nyata. Tidak adanya penegakan hukum akibat dari demoralisasi polisi dan militer (TNI) telah menciptakan semacam kekosongan legal yang pada gilirannya digunakan oleh kelompok-kelompok radikal untuk menentukan hukum di tangan mereka. Hal ini tentu saja berbeda dengan yang terjadi di negara-negara Asia Tenggara lainnya seperti Malaysia dan Singapura yang memiliki undang-undang, seperti ISA yang bisa digunakan untuk menghadapi peningkatan radikalisme dan terorisme. Sebaliknya, baru setelah terjadi peristiwa Bom Bali pada tanggal 12 Oktober 2002, parlemen dan pemerintah Indo-

nesia menerapkan undang-undang (UU anti-terorisme) yang menentang tindakan-tindakan radikal dan terorisme –yang pada akhirnya– seolah menekan kelompok radikal agar tetap berada pada posisi yang rendah.

Beberapa kelompok radikal yang penting harus dimasukkan dalam hitungan ini. Mereka adalah Lasykar Jihad (LJ), dibentuk oleh Forum Komunikasi Ahlussunnah Wa al-Jamaah (FKAWJ) di bawah kepemimpinan Ja'far Umar Thalib; Front Pembela Islam (FPI) yang dipimpin oleh Habib Rizq Shihab; Majelis Mujahidin Indonesia (MMI) yang dipimpin oleh Abu Bakar Baasyir; Jamaah Ikhwan al-Muslimin Indonesia (JAMI) yang dipimpin oleh Habib Hussein al-Habsyi; dan Hizb al-Tahrir Indonesia (HTI) (Bamualim dkk., 2001; Azra, 2003; dan Fananie dkk., 2002).

Jelas bahwa kelompok-kelompok radikal ini bersifat independen dan tidak memiliki keterkaitan dengan organisasi yang sudah mapan seperti Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah, dan sebagainya; ataupun beraffiliasi dengan partai-partai politik Islam. Hal ini menunjukkan bahwa semua kelompok radikal ini tidak mempercayai organisasi Muslim lain yang sudah mapan, baik yang memiliki karakter sosial-agama dan politik. Hal ini terutama karena di dalam pandangan kelompok-kelompok radikal tersebut, organisasi-organisasi Muslim yang sudah mapan terlalu akomodatif dan kompromisif dalam sikap politik dan keagamaannya terhadap realitas politik dan keagamaan Indonesia. Perta-

rungan politik dan konflik di antara kelompok-kelompok politik yang terpecah-pecah seperti halnya di antara kelompok pro dan anti-*status quo* juga melibatkan orang-orang dalam lingkaran militer Indonesia (TNI) sesaat setelah kejatuhan Soeharto, memberikan insentif bagi kaum radikal untuk menempatkan dirinya.

Penulis berpendapat bahwa setidaknya ada dua kategori dari kelompok radikal ini; kelompok *pertama* adalah kelompok radikal yang secara mendasar berbasis lokal (*home-grown*); termasuk dalam kelompok ini adalah Lasykar Jihad, FPI, dan kelompok-kelompok lain yang lebih kecil. Kelompok *kedua* adalah kelompok yang berafiliasi Timur Tengah atau memiliki orientasi tertentu (*oriented groups*), seperti JAMI –yang berasal dari al-Ikhan al-Muslimun di Mesir– dan Hibz al-Tahrir yang pada awalnya didirikan di Yordania oleh Syaikh Taqi al-Din Nabhani pada tahun 1950-an. Di samping perbedaan tersebut, semua kelompok radikal ini memiliki orientasi ideologi Timur Tengah yang sangat kuat, yang mereka yakini sebagai pandangan dunia yang paling murni. Karena itu, dalam konteks wawasan keagamaan, mereka mendukung ideologi Salafisme radikal; dan dalam konteks pandangan politik, mereka merupakan penganut ideologi khilafatisme yang salah satu tujuan utamanya adalah berdirinya satu khilafah (*caliphate*) yang universal untuk semua Muslim di dunia.

Walaupun kelompok-kelompok radikal ini bertujuan untuk mendirikan

suatu *dawlah Islamiyah* untuk *khilafah* di kawasan ini, mereka sangat berbeda dengan gerakan DI/NII sebelumnya yang ada di Indonesia. Seiring dengan konflik dan perpecahan yang terjadi di antara mantan anggota DI/NII yang merupakan akibat dari operasi intelijen Indonesia seperti yang telah disebutkan di atas, kelompok-kelompok radikal yang ada saat ini cenderung beroperasi secara independen dari kelompok yang sebelumnya (Ausop 2003).

Melihat pada keseluruhan fenomena radikalisme di antara kaum Muslim di Asia Tenggara atau Indonesia secara khusus, jelas bahwa terdapat sejarah yang panjang dan kompleks. Sejarah radikalisme di antara kelompok-kelompok Muslim tertentu, lebih lanjut menunjukkan bahwa ada banyak faktor yang berperan untuk menciptakan kecenderungan tersebut. Ada kecenderungan yang kuat bahwa motif dari radikalisme mereka lebih bersifat politis ketimbang religius. Ada dugaan pula bahwa radikalisme mereka memiliki keterkaitan dengan kerusakan sistem politik dan sosial secara keseluruhan. Tidak adanya penegakan hukum jelas merupakan faktor penting bagi kaum radikal untuk mengambil alih hukum ke dalam tangan mereka dengan mengatasnamakan Islam.

BLESSING IN DISGUISE?

Tindakan pengemboman oleh teroris di Legian, Bali, pada bulan Oktober 2002 merupakan tragedi kemanusiaan untuk Indonesia saat ini. Sesungguhnya, pengeboman tersebut merefleksi-

kan tahap baru bagi kekerasan dan terror di negeri ini. Hal ini tidak hanya bisa dilihat dari sejumlah besar korban yang jatuh, tetapi juga dari penggunaan senjata mematikan oleh para teroris untuk menciptakan dampak psikologis yang besar baik secara domestik maupun internasional. Lebih buruk lagi, ada dugaan bahwa salah satu pelaku adalah pelaku bom bunuh diri, yang mengingatkan pada pelaku bom bunuh diri Palestina. Bagi masyarakat Indonesia merupakan suatu hal yang sulit untuk dihadapi bahwa individu-individu tertentu di antara mereka menjadi sedemikian kejam dan tidak berperikemanusiaan.

Tetapi saat ini, setelah penyelidikan polisi secara intensif, pengeboman Bali untuk beberapa alasan dapat menjadi suatu "berkah secara kebetulan" (*blessing in disguise*). Pertama, kepolisian tidak hanya bisa menangkap para pelaku pengeboman, tetapi juga mengungkap bukti baru mengenai jaringan radikal di Indonesia dan Asia Tenggara secara umum. Pengungkapan jaringan tersebut menjadi penting untuk menyatakan fakta bahwa jaringan kaum radikal telah berjalan di Asia Tenggara, atau di Indonesia khususnya, dalam beberapa tahun terakhir untuk mencapai tujuannya, yang paling utama adalah "Negara Islam Nusantara" yang akan terdiri atas Indonesia, Malaysia, Brunei Darussalam, Singapura dan kemungkinan juga wilayah Muslim di Filipina Selatan.

Banyak pujian seharusnya diberikan kepada kepolisian yang telah be-

kerja tanpa mengenal lelah untuk menginvestigasi kasus tersebut dan telah berhasil untuk membongkar keterkaitan antara satu pelaku dengan pelaku lainnya. Setelah serangkaian pengeboman yang tidak terungkap sejak jatuhnya Presiden Soeharto dari kekuasaan pada tahun 1998, saat ini polisi dengan bantuan mitra dari Australia contohnya telah mampu mengungkap keterkaitan antara pengemboman di Bali dan serangkaian pengeboman setidaknya selama dua tahun terakhir.

Kedua, terungkapnya jaringan kaum radikal oleh pihak kepolisian dengan sangat meyakinkan telah meredam pandangan dari pihak-pihak yang skeptis, yaitu mereka yang sejak ledakan di Bali telah berpendapat bahwa pengeboman tersebut merupakan rencana AS atau pihak Barat untuk mendiskreditkan Islam dan menghancurkan citra kaum Muslim di negeri ini. Pihak-pihak yang skeptis ini, beberapa di antaranya para pemimpin Muslim utama yang percaya dengan teori konspirasi tersebut bahkan telah menuduh pemerintahan Presiden Megawati sedemikian tunduk menyerah kepada tekanan dan keinginan dari Presiden AS Bush secara khusus.

Terungkapnya jaringan kaum radikal tersebut saat ini menunjukkan bahwa teori konspirasi tersebut tidak benar. Pernyataan-pernyataan yang diberikan oleh Amrozi, Imam Samudra dan kawan-kawannya yang terlibat dalam peristiwa di Bali dan pengeboman lainnya memperjelas bahwa pengeboman tersebut dimotivasi oleh radi-

kalisme murni dan kebencian terhadap AS dan kekuatan-kekuatan Barat lainnya. Adanya kenyataan bahwa para pelaku tidak menunjukkan penyesalan atas tewasnya korban yang tidak bersalah semakin memperkuat bahwa mereka termotivasi oleh ideologi kekerasan mereka sendiri ketimbang oleh hal lain.

Ketiga, terungkapnya jaringan radikal tersebut menunjukkan fakta bahwa secara nyata, kaum teroris memang benar-benar ada di Indonesia, dalam hal ini berasal dari kaum Muslim, yang menggunakan cara kekerasan untuk mencapai tujuan. Sebelum pengungkapannya oleh pihak kepolisian, ada keengganan dari para pemimpin Islam di Indonesia untuk mengakui bahwa ada kelompok teroris di antara kaum Muslim Indonesia yang telah menyalahgunakan ajaran Islam untuk membenarkan kegiatan teroris mereka. Pada dasarnya beberapa pemimpin Muslim telah mengeluarkan pernyataan yang dapat menciptakan kesan yang salah kepada publik secara umum sehingga tidak hanya membela kaum radikal, tetapi juga memaklumi tindakan teroris dan kekerasan.

KESIMPULAN

Ini merupakan waktu yang tepat bagi para pemimpin Muslim di Asia Tenggara, di mana mayoritas dari mereka adalah kaum moderat, untuk secara sungguh-sungguh mengakui bahwa ada masalah serius tentang radikalisme di antara individu dan kelompok Muslim tertentu. Masalah ini harus secara adil dihadapi oleh pemimpin Muslim moderat bersama-sama dengan pihak penegak hukum demi kepentingan citra Islam sebagai agama yang cinta damai dan Muslim Asia Tenggara sebagai "masyarakat Islam dengan wajah yang tersenyum". Masalah kaum radikal ini dapat dilihat pada dua tingkat: *Pertama*, penyalahgunaan dan manipulasi doktrin Islam tertentu untuk membenarkan radikalisme dan terorisme. Penyalahgunaan tersebut muncul dari interpretasi Islam secara literal. Masalah *kedua* adalah penggunaan kekerasan dan terorisme yang secara meyakinkan bertentangan dengan Islam.

Karena itu, adalah saatnya bagi para pemimpin Muslim moderat untuk mengatakan secara jelas dan keras bahwa interpretasi literal terhadap Islam hanya akan mengarah pada ekstremisme yang tidak dapat diterima oleh Islam, dan Islam tidak dapat memaklumi, bahkan membenarkan segala bentuk tindakan kekerasan dan teroris. Tidak ada alasan apa pun bagi kaum Muslim untuk melakukan kegiatan yang dapat melukai atau membunuh orang lain, Muslim maupun non-Muslim. Kebencian dan kekecewaan apa pun yang dirasakan oleh individu dan kelompok Muslim tidak dapat dan tidak seharusnya membenarkan tindakan yang tidak berperikemanusiaan.

Lebih jauh, para pemimpin Islam moderat tidak boleh dikacaukan dengan klaim dan pernyataan dari kaum radikal. Kaum radikal menjadi buruk tidak

hanya karena menyalahgunakan doktrin Islam untuk tujuan sepihak mereka, tetapi juga memanipulasi sentimen kaum Muslim melalui penyalahgunaan dan manipulasi media massa, khususnya televisi. Klaim bahwa penangkapan para pemimpin radikal tertentu merupakan tekanan terhadap Islam dan kaum ulama merupakan hal yang menyesatkan. Sama halnya, klaim bahwa penyelidikan polisi di Indonesia terhadap pesantren-pesantren tertentu dalam rangka mencari para pelaku pengeboman merupakan langkah awal permusuhan dan kecurigaan terhadap seluruh pesantren, merupakan hal yang lebih menyesatkan lagi.

Identifikasi pemimpin-pemimpin dan kelompok-kelompok radikal dengan Islam dan ulama lagi-lagi menyesatkan. Sesungguhnya, kaum radikal hanya merupakan bagian kecil dari "lautan" Muslim moderat yang dari jumlahnya yang sedemikian besar dapat dipandang sebagai perwakilan dari Islam di Asia Tenggara yang memiliki karakter damai. Karena itu, kaum moderat harus berhati-hati untuk tidak mendukung kesan apa pun yang dapat mengarah pada identifikasi kaum radikal dengan Islam dan Muslim secara luas.

Sebagian orang berpendapat bahwa sikap defensif dari para pemimpin Muslim tertentu, khususnya di Indonesia, berawal dari adanya trauma terhadap rekayasa politik dan tekanan yang diberikan oleh pihak polisi dan militer terhadap kaum Muslim selama periode Soeharto. Pendapat ini, penulis yakini, terlihat tidak relevan dengan situasi politik saat ini. Tidak

ada bukti bahwa pemerintahan Megawati Soekarnoputri bersikap memusuhi Islam dan umat Muslim. Presiden Megawati justru terlihat bersikap hati-hati dalam masalah umat Muslim jika dibandingkan, misalnya, dengan Presiden Abdurrahman Wahid. Dengan menyadari kekurangannya dalam masalah Islam, Presiden Megawati berusaha membatasi diri untuk tidak mengeluarkan pernyataan-pernyataan atau kebijakan-kebijakan yang dapat memicu pertentangan dari umat Muslim secara umum.

Tentu saja ada banyak kritik yang dilontarkan terhadap Presiden Megawati Soekarnoputri yang dilihat sangat enggan dan tidak tegas dalam mengambil kebijakan yang keras dalam menghadapi kaum radikal, karena beliau khawatir –tampaknya– terhadap kemungkinan reaksi keras dari umat Muslim. Sepertinya beliau tidak menyadari bahwa para pemimpin dan organisasi Muslim moderat sangat bersedia bersama-sama dalam barisan untuk menentang ekstremisme dan radikalisme agama. Ini jelas terlihat dalam pernyataan Hasyim Muzadi (Ketua Umum Nahdlatul Ulama/NU) dan Syafii Maarif (Ketua Umum Muhammadiyah) bahwa sejak Tragedi 11 September 2001 di AS, kaum Islam di Indonesia tidak dapat menerima segala bentuk ekstremisme agama. Lebih jauh lagi, dua organisasi Muslim terbesar, mewakili 70 juta umat Muslim di Indonesia, telah mencapai kesepakatan untuk menangani radikalisme agama melalui berbagai program dan kebijakan mereka.

Bagi aparat kepolisian, saat ini tindakan pelanggaran hak asasi manusia menjadi semakin sulit untuk dilakukan seperti di masa lalu. Tumbangnya rezim otoriter dan bangkitnya demokrasi di Indonesia telah mendorong kepolisian untuk menjadi lebih sensitif terhadap isu hak asasi manusia dan perlindungan terhadap hak-hak para tersangka pelaku tindak kekerasan dan terorisme. Tetapi hal ini tidak bermaksud untuk menyatakan bahwa polisi bebas dari tindakan opresif dan insensitivitas. Karena itu, merupakan tanggung jawab publik untuk mengontrol dan mengawasi polisi dengan ketat dalam melakukan tugas penyelidikan, bukan hanya untuk mencegah kemungkinan kekeliruan dan kesalahan penanganan yang dilakukan terhadap para pelaku kriminal, tetapi juga untuk membangun prosedur yang dapat dipercaya dan sesuai dengan proses hukum yang ada.

Selanjutnya, para pemimpin Muslim moderat di samping mengawasi upaya kepolisian untuk mengadili para tersangka pelaku tindak kekerasan dan teroris, juga harus mendukung polisi dalam penyelidikan. Penulis berpendapat bahwa salah satu akar penyebab utama dari kekerasan dan terorisme yang terjadi saat ini di Indonesia adalah tidak adanya penegakan hukum dan lebih buruk lagi, kekebalan hukum. Adanya kenyataan tentang tidak adanya penegakan hukum dan tindakan tegas dari pihak kepolisian telah dijadikan alasan utama bagi sebagian kelompok radikal untuk menentukan hukum secara sepihak me-

lalui berbagai tindakan yang melanggar hukum seperti penggerebekan terhadap diskotik, klab malam, dan tempat-tempat lain yang dianggap sebagai tempat penyakit masyarakat.

Di atas semuanya, masa depan Islam di Asia Tenggara yang moderat dan damai banyak ditentukan oleh sikap yang adil, objektif, pro-aktif dari kaum mayoritas yang moderat untuk merespons setiap perkembangan di antara umat Muslim di kawasan. Sikap yang reaksioner dan defensif tidak akan membantu dalam upaya untuk menunjukkan pada dunia bahwa Islam adalah agama yang damai dan umat Muslim adalah masyarakat yang cinta damai. Lagi-lagi, ini merupakan waktu bagi kaum moderat agar lebih asertif memimpin untuk mengembalikan karakter perdamaian bagi Islam di Asia Tenggara.

KEPUSTAKAAN

Ausop, Asep Zainal. 2003. "NII: Ajaran dan Gerakan (1992-2002)" Disertasi Doktoral, Program Pascasarjana, Institut Agama Islam Negeri, Jakarta.

Azra, Azyumardi. 2000. "The Islamic Factor in Post-Soeharto Indonesia", dalam Chris Manning dan Peter van Diermen (eds.), *Indonesia in Transition: Social Aspect of Reformasi and Crisis* (Canberra & Singapore: Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University & Institute of Southeast Asian Studies).

_____. 2002a. "The Globalization of Indonesian Muslim Discourse: Contemporary Religio-Intellectual Connections between Indonesia and the Middle East", dalam Johan Meuleman (ed.), *Islam in the Era of Globalization: Muslim Attitudes towards*

Modernity and Identity (London: Routledge-Curzon).

_____. 2002b. *Konflik Baru Antar-Peradaban: Globalisasi, Radikalisme & Pluralitas* (Jakarta: Raja Grafindo Persada).

_____. 2003a. "The Megawati Presidency: The Challenge of Political Islam", dalam Hadi Soesastro, Anthony L. Smith dan Han Mui Ling (eds.), *Challenges Facing the Megawati Presidency* (Singapore: ISEAS).

_____. 2003b. *The Transmission of Islamic Reformism to Indonesia* (Canberra: AAAS & Allen Unwin).

Bamualim, Chaider S. et al. 2001. *Laporan Penelitian Radikalisme Agama dan Perubahan Sosial di DKI Jakarta* (Jakarta: Pusat Bahasa dan Budaya & Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah).

Benda, Harry J. 1958. *The Crescent and the Rising Sun: Indonesian Islam under the Japanese Occupation* (The Hague & Bandung: van Hoeve).

Fananie, Zainuddin, Atika Sabardila dan Dwi Purnanto. 2002. *Radikalisme Agama & Perubahan Sosial* (Surakarta: Muhammadiyah University Press & The Asia Foundation).

Federspiel, Howard M. 1970. *Persatuan Islam: Islamic Reform in Twentieth Century Indonesia* (Ithaca, NY: Cornell University Modern Indonesia Project).

Geertz, Clifford. 1968 (orig. 1960). *The Religion of Java* [New York: The Free Press (orig. New Haven & London: Yale University Press)].

ICG (International Crisis Group). October 2001. *Indonesia: Violence and Radical Muslim* (Jakarta-Brussel).

_____. August 2002a. *Al-Qaeda in Southeast Asia: The Case of the "Ngruki Network" in Indonesia* (Jakarta-Brussel).

_____. December 2002b. *Indonesian Backgrounder: How the Jemaah Islamiyah Terrorist Networks Operates* (Jakarta-Brussel).

Nursalim, Muh. 2001. "Faksi Abdullah Sungkar dalam Gerakan NII Era Orde Baru" thesis MA, Universitas Muhammadiyah, Surakarta.

Pranowo, M. Bambang. 1994. "Islam and Party Politics in Rural Java", *Studia Islamika*, Vol. I, No. 2.

Reid, Anthony. 1988 (Vol. I). *Southeast Asia in the Age of Commerce, 1450-1680* (New Haven & London: Yale University Press); 1993 (Vol. II).

Ricklefs, Merle. 1998. *The Seen and the Unseen Worlds in Java: History, Literature and Islam in Court of Pakubuwana II, 1726-1749* (Canberra: AAAS & Allen Unwin).

Woodward, Mark R. 1989. *Islam in Java: Normative Piety and Mysticism in the Sultanate of Yogyakarta* (Tucson: The University of Arizona Press).

Zada, Khamami. 2002. *Islam Radikal: Pergulatan Ormas-ormas Islam Garis Keras di Indonesia* (Jakarta: Teraju).

Militer dan Pemilu 2004

Lina A. Alexandra dan Andi Widjajanto

Menjelang dilaksanakannya Pemilu 2004, berbagai kalangan mengemukakan sejumlah kekhawatiran mengenai kemungkinan gangguan keamanan yang muncul selama proses pesta demokrasi itu berlangsung. Spekulasi yang berkembang terutama adalah kemungkinan turunnya militer jika ternyata proses pemilu "berdarah-darah". Tulisan ini berusaha membahas masalah tersebut dengan melihat kerawanan yang mungkin dihadapi selama proses pemilu, peran TNI dalam pemilu, latar belakang keterlibatan TNI dalam politik, dan rekomendasi bagaimana menangkal kemungkinan intervensi TNI tersebut.

PENDAHULUAN

TAHUN 2004 ini merupakan tahun yang krusial dalam sejarah demokrasi di Indonesia. Pada tahun ini, bangsa Indonesia akan melangsungkan suatu pemilihan umum yang berbeda dengan yang pernah dilakukan pada masa-masa sebelumnya. Pemilu tahun 2004 ini akan melalui tiga tahapan besar, yaitu pemilu untuk memilih anggota legislatif, pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden secara langsung, dan pemilu presiden dan wapres tahap II jika pemilu tahap I tidak menghasilkan terpilihnya pasangan presiden dan wapres secara langsung. Sistem yang digunakan pun mengalami perubahan yang cukup signifikan. Pemilu untuk memilih anggota legislatif menggunakan sistem proporsional terbuka yang tidak hanya mewajibkan pemilih untuk mencoblos tanda gambar partai, tetapi juga nama caleg

yang dipilih. Sedangkan untuk pemilu presiden dan wapres menggunakan sistem yang benar-benar baru yaitu *popular vote*, bukan dengan sistem *electoral college* seperti sebelumnya.

Adanya penerapan sistem pemilu yang baru tersebut menimbulkan berbagai spekulasi tentang bagaimana proses pemilihan umum ini akan berlangsung. Pernyataan-pernyataan khususnya tentang berbagai kerawanan atau kemungkinan gangguan keamanan dieluarkan oleh berbagai kalangan masyarakat, baik oleh elite-politik, pengamat politik, bahkan elite-militer.

Berkaitan dengan hal itu, tulisan ini berusaha untuk melihat: *Pertama*, skenario-skenario keamanan yang mungkin terjadi selama proses pemilihan umum 2004 berlangsung. *Kedua*, peran TNI dalam proses pemilihan umum tersebut, baik dalam keterlibatan TNI

berkaitan dengan hak memilih dan dipilih maupun peran TNI dalam pengamanan pemilihan umum. Akhirnya pada bagian ketiga berusaha dijelaskan tentang *image* TNI sebagai tentara politik yang melatarbelakangi kecurigaan terhadap kemungkinan intervensi TNI dalam pemilu dan rekomendasi bagaimana menangkal kemungkinan tersebut.

SKENARIO-SKENARIO KEAMANAN PEMILIHAN UMUM 2004

Jika kita melihat tahapan proses pemilu 2004 dari awal hingga akhir, hampir di seluruh titik kegiatan memiliki kerawanan tersendiri. Proses Pemilu 2004 dari awal hingga akhir dapat dilihat pada Tabel 1.

Secara umum, ada sembilan kategori kegiatan yang rawan terhadap ancaman gangguan keamanan. *Pertama*, pada setiap pengumuman hasil verifikasi oleh KPU, mulai dari hasil verifikasi partai politik (parpol) yang lulus menjadi peserta pemilu (8 Desember 2003), calon legislatif (caleg) (2-12 Januari 2004), hingga hasil verifikasi capres/wapres yang berhak dipilih dalam pemilu (19 Mei 2004). Ketegangan dapat dilihat ketika KPU mengumumkan hanya 24 parpol yang berhasil lolos verifikasi menjadi peserta pemilu. Sebagian besar parpol yang tidak lolos tersebut mengajukan protes keras dan gugatan terhadap KPU.

Selanjutnya, berbagai protes juga diajukan oleh parpol sebagai insti-

tusi maupun dari perseorangan caleg yang namanya tidak berhasil lolos verifikasi caleg karena tidak memenuhi persyaratan administrasi, seperti fotokopi ijazah yang dilegalisir, keterangan berkelakuan baik dari kepolisian, keterangan bahwa yang bersangkutan sehat/tidak terganggu jiwanya, tidak sedang menjalani dakwaan hukum, memiliki persetujuan dari pimpinan parpol, dan sebagainya. Seperti yang diperkirakan, berbagai protes muncul ketika sebagian besar caleg tidak memenuhi persyaratan administratif tersebut. Bahkan ada satu parpol yang semua calegnya belum melengkapi salah satu atau beberapa persyaratan administratif. Protes yang diajukan oleh parpol umumnya adalah sulitnya persyaratan administratif yang harus dipenuhi, misalnya melampirkan fotokopi ijazah lulus perguruan tinggi yang sudah dilegalisir padahal caleg yang bersangkutan sebelumnya menempuh pendidikan di luar negeri. Melihat pada kedua masalah di atas, sangat mungkin pengumuman hasil verifikasi capres/wapres juga akan mengundang berbagai protes baik dari parpol yang mengajukan maupun dari capres/wapres yang bersangkutan karena ada bakal capres/wapres yang gugur.

Kedua, tahap pengajuan daftar caleg ke KPU (22-29 Desember 2003). Pada tahap ini, justru kerawanan yang terjadi adalah terjadinya konflik internal di dalam masing-masing parpol. Di berbagai media dapat dilihat bahwa hampir setiap

Tabel 1

SEMBILAN TITIK RAWAN PEMILU 2004

| No. | Periode Titik Rawan Pemilu | Titik Rawan Pemilu |
|-----|--|--|
| 1. | 8 Desember 2003 2-12 Januari 2004 19 Mei 2004 | Protes atau gugatan karena ketidakpuasan atas hasil verifikasi parpol, caleg, dan capres/wapres yang akan dipilih dalam pemilu. |
| 2. | 22-29 Desember 2003 | Konflik internal partai dalam menentukan daftar calon legislatif yang akan diajukan; protes dari pimpinan cabang terhadap pimpinan pusat partai. |
| 3. | 11 Maret - 1 April 2004 1 Juni - 1 Juli 2004 14-16 September 2004 | Pelanggaran-pelanggaran pada masa kampanye baik kampanye pemilu legislatif maupun pemilu presiden I dan pemilu presiden II; ketidaktegasan panwaslu dalam menindak pelanggaran tersebut sehingga berakibat pada tindakan balasan. |
| 4. | 2-4 April 2004 2-4 Juli 2004 | Kampanye terselubung dan "serangan fajar" selama masa tenang. |
| 5. | 5 April 2004 5 Juli 2004 20 September 2004 | Kemungkinan gangguan keamanan pada saat pemungutan suara dan proses penghitungan suara di TPS untuk pemilu legislatif serta pemilu presiden I dan II. |
| 6. | 27 Januari 2004 21-28 April 2004 29-30 April 2004 11-17 Mei 2004 5-12 Oktober 2004 | Protes dan gugatan akibat ketidakpuasan terhadap penetapan hasil oleh KPU mulai dari Daftar Calon Tetap (DCT), jumlah kursi parpol, calon terpilih DPR/DPD, dan presiden/capres terpilih tahap II. Pada penetapan hasil pemilu harus diwaspada jika <i>deadline</i> penghitungan suara habis atau hasil penghitungan suara dianggap tidak sah. |
| 7. | 20 Juli 2004 | Dugaan kecurangan jika presiden terpilih langsung yang memunculkan protes. Jika harus melaksanakan pemilu tahap II, gugatan dan protes dari para capres/wapres yang tidak terpilih dan massa pendukungnya. |
| 8. | September 2004 | Sidang Umum MPR yang masih akan diwarnai oleh berbagai protes akibat ketidakpuasan terhadap hasil pemilu. |
| 9. | 20 Oktober 2004 | <i>Deadline</i> proses pemilu habis sedangkan masa mandat Presiden Megawati telah habis sehingga terjadi kekosongan kekuasaan. |

Sumber: Diolah dari *Kompas*, 16 Desember 2003.

hari terjadi berbagai aksi protes dari dewan pimpinan cabang karena nama caleg yang diajukan ke dewan pimpinan pusat partai kemudian digantikan dengan nama lain yang sama sekali tidak dikenal oleh anggota cabang parpol yang bersangkutan. Selain itu, penempatan urutan nama calon yang diajukan juga mengundang berbagai protes karena tidak diletakkan di urutan atas ("nomor jadi") oleh dewan pimpinan parpol di tingkat pusat. Pada umumnya anggota parpol yang tidak puas melakukan pembakaran atribut parpol dan menyatakan akan memindahkan suaranya ke parpol lain karena merasa aspirasi mereka tidak diakomodir oleh pimpinan parpol di tingkat pusat.

Ketiga, masa kampanye, mulai dari kampanye untuk pemungutan suara legislatif (11 Maret - 1 April 2004), pemungutan suara untuk pemilu langsung presiden/wapres (1 Juni - 1 Juli 2004), hingga kampanye pemilu langsung presiden/wapres tahap II (14 - 16 September 2004) jika presiden tidak terpilih secara langsung pada pemilu tahap I. Ketegangan sudah mulai terasa ketika pada pertengahan Januari 2004 Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) sudah menemukan indikasi adanya tindakan-tindakan yang mengarah pada pelanggaran pencurian *start* kampanye oleh parpol tertentu yang dilakukan dengan menyelenggarakan gerak jalan bersama. Kerawanan yang sangat dikhawatirkan muncul pada masa kampanye ini antara lain ben-

trokan antarmassa parpol; protes-protes antarparpol karena pembagian jadwal yang dianggap tidak adil dan tuduhan menggunakan fasilitas negara untuk kampanye oleh parpol tertentu; serta ketegasan pihak-pihak berwenang dalam hal penerapan sanksi hukum/administratif terhadap pelanggar aturan kampanye. Ketidaktegasan aparat penegak hukum maupun panwaslu dalam memberikan sanksi kepada anggota/parpol yang melanggar aturan main kampanye akan mengundang protes dan tindakan balasan yang dapat menyebabkan kekacauan.

Keempat, tahap masa tenang menjelang hari pemungutan suara dilaksanakan, mulai dari masa tenang menjelang pemilu legislatif (2-4 April 2004) dan menjelang pemilu presiden/wapres langsung (2-4 Juli 2004). Setidaknya ada dua titik rawan pada masa kampanye ini, yaitu kemungkinan masih adanya kampanye secara terselubung dan "serangan fajar". Serangan fajar yang dimaksud adalah adanya kemungkinan parpol atau caleg tertentu yang secara sengaja membagi-bagikan uang atau bahan makanan kepada masyarakat dengan disertai "pesan" untuk mencoblos nama tertentu pada hari pemungutan suara.

Kelima, tahap pemungutan suara, mulai dari pemungutan suara untuk memilih anggota legislatif (5 April 2004), pemungutan suara untuk memilih pasangan presiden dan wapres tahap I (5 Juli 2004), dan ta-

hap II (20 September 2004) jika pemungutan suara presiden tahap I ternyata tidak menghasilkan pasangan presiden dan wapres yang terpilih secara langsung. Berbagai gangguan keamanan pada tahap ini sangat mungkin muncul, baik kemungkinan ancaman keamanan terhadap jalannya proses pemungutan suara di berbagai TPS maupun proses penghitungan suara setelah itu yang memakan waktu cukup lama.

Keenam, pada setiap kegiatan penetapan hasil, mulai dari penetapan Daftar Calon Tetap (DCT) (27 Januari 2004), penetapan hasil pemilu nasional (21-28 April 2004), penetapan kursi parpol (29-30 April 2004), penetapan calon terpilih DPR/DPRD/DPD (11-17 Mei 2004), dan penetapan dan pengumuman pemilu presiden tahap II (5-12 Oktober 2004). Dalam hal penetapan DCT, walaupun KPU memberikan tenggat waktu 2 minggu untuk memenuhi persyaratan administratif tersebut, masih saja muncul kemungkinan bahwa ada caleg-caleg yang belum melengkapi persyaratan tersebut sehingga akhirnya tidak lolos verifikasi. Hal ini akan mengundang protes-protes dengan berbagai alasan. DCT yang diumumkan pun sangat mungkin mengundang resistensi dari masyarakat karena kemungkinan banyak caleg yang "bermasalah" tetap akan lolos karena dicalonkan oleh parpol dan telah memenuhi persyaratan administratif. Berkaitan dengan hal itu, akhir-akhir ini kalangan LSM mencanangkan suatu gerak-

an yang dikenal dengan istilah "Gerakan Anti Politisi Busuk". Gerakan ini bertujuan untuk mengkampanyekan kepada masyarakat agar jangan mendukung pencalonan dan memilih politisi yang "bermasalah". Kriteria yang diajukan antara lain adalah melakukan tindak pidana korupsi, kejahatan HAM, kejahatan rumah tangga, perusakan lingkungan hidup, dan pengguna narkoba.

Pada masa penetapan hasil pemilu nasional (21-28 April 2004) ada beberapa titik rawan yang harus diwaspadai: (a) jika batas waktu penghitungan suara gagal diperlakukan sehingga menimbulkan keresahan dan dapat mengganggu tahapan selanjutnya karena hasil pemilu belum diketahui; (b) jika hasil pemilu dianggap tidak sah oleh parpol dan calon DPD tertentu karena mencurigai adanya kecurangan dalam proses penghitungan suara. Jika hal ini terjadi, kemungkinan yang terjadi adalah penggunaan mekanisme pengajuan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Masalah berikutnya muncul jika ternyata MK tidak dapat memutuskan gugatan-gugatan yang diajukan secara cepat.

Masalah juga akan muncul pada saat penetapan kursi parpol di DPR, DPRD I, dan DPRD II berlangsung (29-30 April 2004). Berdasarkan hasil pemilu nasional selanjutnya ditetapkan jumlah kursi legislatif bagi parpol berdasarkan jumlah suara yang diperoleh. Kemungkinan protes dari parpol sangat besar yang ber-

sumber dari ketidakpuasan perolehan jumlah kursi di DPR. Protes tersebut berkaitan dengan keabsahan hasil penghitungan suara yang berlanjut dengan gugatan ke MK. Jika MK memutuskan hasil penghitungan suara memang tidak sah, maka pemungutan suara harus diulang. Jika MK memutuskan bahwa hasil penghitungan suara yang sudah dilakukan adalah sah, maka tahapan pemilu selanjutnya akan dilakukan. Tapi hal ini tentu saja akan memandam ketidakpuasan dari pihak-pihak yang gugatannya ditolak tersebut.

Pada saat penetapan calon terpilih DPR/DPRD/DPD (11-17 Mei 2004). Pada tahap ini, titik rawan yang harus diwaspadai lagi-lagi adalah berlanjutnya ketidakpuasan baik dari caleg maupun parpol yang mengajukan caleg tertentu yang tidak terpilih sehingga menimbulkan gugatan dan bahkan penggerahan massa untuk menciptakan kekacauan. Demikian pula halnya pada saat penetapan dan pengumuman hasil pemilu presiden tahap II jika pemilu presiden tahap I tidak menghasilkan calon presiden dan wapres terpilih. Berbagai protes dan gugatan akan bermunculan akibat ketidakpuasan terhadap hasil pemilu tersebut yang diajukan ke MK.

Ketujuh, pada saat penghitungan dan pengumuman hasil pemilu presiden tahap I (20 Juli 2004). Pada tahap ini ada beberapa titik rawan yang mungkin muncul: (a) adanya dugaan kecurangan yang dilakukan

jika presiden terpilih langsung, yaitu jika capres memperoleh 50 persen + 1 suara dari jumlah suara dalam pemilu presiden/wapres dan 20 persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia; (b) jika tidak ada satu pun capres yang memenuhi persyaratan tersebut, maka pemilu presiden tahap II akan dilakukan. Pesertanya adalah pasangan capres dan wapres yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua. Proses ini dikhawatirkan belum tentu berlangsung mulus karena akan diwarnai oleh protes dan gugatan pasangan capres dan wapres yang kalah suara dan ketidakpuasan dari massa pendukung capres dan wapres.

Kedelapan, yaitu sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan pelantikan anggota MPR baru pada bulan September 2004. Pada Sidang MPR ini akan dilakukan dua hal: (a) laporan pertanggungjawaban presiden kepada MPR; (b) pelantikan MPR baru (anggota DPR ditambah DPD). Penetapan dan pengumuman hasil pemilu presiden tahap II kemungkinan masih akan diwarnai dengan protes dan gugatan yang diajukan ke MK oleh pihak-pihak yang merasa tidak puas dengan hasil pemilu tersebut.

Pada tahap yang paling akhir, kesembilan, yaitu pelantikan pasangan presiden dan wakil presiden terpilih yang baru (20 Oktober 2004). Kerawanan muncul jika *deadline* yang

ditentukan terlewati sedangkan mandat yang dimiliki oleh Presiden Megawati telah habis. Jika kondisi ini terjadi, maka akan tercipta kekosongan kekuasaan yang sangat mungkin diwarnai oleh kekacauan karena adanya berbagai protes dan ungkapan ketidakpuasan yang mungkin saja mengambil wujud kekerasan pada titik yang paling ekstrem. Spekulasi yang muncul jika kondisi ini yang tercipta adalah pengambilahan kekuasaan oleh pihak militer karena menilai sipil telah gagal melangsungkan proses demokrasi tanpa mengancam stabilitas keamanan.

PERAN TNI DALAM PEMILU 2004

Setelah melihat kemungkinan-kemungkinan yang terjadi selama proses pemilu 2004 berlangsung, maka pertanyaan yang muncul adalah bagaimana peran militer, dalam hal ini TNI, sebagai salah satu komponen penting bangsa? Uraian tentang peran militer ini akan dibagi dua: *Pertama*, akan dibahas tentang peran militer dalam pemilu berkaitan dengan hak memilih dan dipilih. *Kedua*, akan diuraikan tentang peran militer dalam upaya pengamanan pemilu.

Hak Memilih dan Dipilih bagi Militer

Pada masa Orde Baru, militer memiliki peran yang besar di dalam politik. Sebagai pengejawantahan da-

ri doktrin dwifungsi ABRI, selain fungsi pertahanan, ABRI juga memiliki fungsi sosial politik. Proses militerisasi berlangsung selama masa Orde Baru, misalnya, ditandai dengan pelibatan anggota ABRI di lingkungan birokrasi sipil dengan persentase jumlah personil ABRI di jabatan tinggi birokrasi sipil adalah sebagai berikut: 29 persen di tahun 1966, 71 persen di tahun 1971, dan 89 persen di tahun 1980 (Kristiadi, 1996). Hadar (2000) bahkan menangkap terjadinya proses militerisasi sipil di Indonesia yang mirip dengan situasi masyarakat Jerman di bawah ideologi fasisme di masa Nazi-Hitler. Tetapi dalam perkembangannya, khususnya setelah paruh kedua dekade 1990-an, keterlibatan institusi militer di dalam politik mulai menurun.

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD dijelaskan tentang hak memilih dan dipilih bagi anggota militer. Pada pasal 64, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merupakan bagian dari MPR dari anggota TNI harus mengundurkan diri sebagai anggota TNI. Selanjutnya, berdasarkan UU No 23 Tahun 2003 tentang pemilihan umum presiden dan wakil presiden pada pasal 27(f) dinyatakan bahwa diperlukan surat pernyataan pengunduran diri bagi calon presiden/wapres yang berasal dari anggota TNI.

Pada bulan Juni 2002, terjadi kontroversi tentang salah satu pasal da-

lam RUU Pemilu mengenai hak memilih bagi anggota TNI dan Polri. Dalam *draft* rancangan UU Pemilu pasal 93(2) disebutkan bahwa "anggota Tentara Nasional Indonesia dan Polisi Republik Indonesia mempunyai hak memilih." Hal ini diajukan karena dihapuskannya Fraksi TNI/Polri yang menampung wakil-wakil dari TNI/Polri yang ditunjuk untuk duduk di MPR/DPR. Dalam hal ini, pihak TNI menyatakan akan memperhitungkan untung-rugi pemberian hak politik tersebut, walaupun ada yang langsung menyatakan bahwa hal tersebut merupakan kemajuan dalam demokrasi karena sebelumnya hak pilih anggota TNI telah dikebiri (*Koran Tempo*, Juni 2002).

Tetapi adanya tekanan untuk memisahkan TNI/Polri dari keterlibatan dalam politik akhirnya mendorong dihapuskannya pasal kontroversial tersebut. Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003 pasal 145 ditegaskan bahwa dalam pemilu 2004, anggota TNI tidak menggunakan hak memilihnya.

TNI dan Pengamanan Pemilu 2004

Berdasarkan UU Pemilu No. 12/2003, pada pasal 124 dinyatakan bahwa anggota panitia pengawas pemilu berasal dari unsur kepolisian negara, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers. Selain itu berdasarkan UU No. 2/2002 tentang Kepolisian RI pasal 14 dinyatakan bahwa salah satu tugas ke-

polisian adalah memelihara keterlibatan dan menjamin keamanan umum. Jika dilihat dari aturan dalam kedua UU tersebut jelas bahwa gangguan keamanan pada tingkat domestik khususnya berkaitan dengan pengamanan selama proses pemilu berlangsung berada di bawah wewenang kepolisian.

Tetapi dalam perkembangannya, petinggi-petinggi militer mulai menge luarkan pernyataan-pernyataan yang mengindikasikan adanya keterlibatan militer di dalam pengamanan pemilu. Pada tanggal 11 November 2003, Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto berdasarkan data intelijen yang diperoleh menyatakan kepada Komisi I DPR bahwa (*Kompas*, 12 November 2003):

1. Ada upaya penggagalan pemilu melalui sabotase agar aturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilu tidak selesai pada waktunya. Dengan begitu, pemilu tidak bisa dilaksanakan.
2. Sabotase terhadap peraturan yang sudah disahkan yang dilakukan dengan mengajukan *judicial review* (uji materiil) kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Apabila peraturan perundang-undangan itu direvisi, diperkirakan akan tidak cukup waktu lagi karena pemilu sudah semakin dekat.
3. Kemungkinan adanya benturan-benturan antarmassa parpol.
4. Praktek politik uang yang bukan lagi ditujukan kepada pemilih te-

tapi pada petugas penghitung suara dengan harapan bisa memaksa agar pemilu diulang.

Peristiwa berikutnya adalah ketika KSAD Jenderal Ryamizard Ryacudu dalam amanatnya pada upacara Hari Juang Kartika di Jakarta tanggal 22 Desember 2003 (*Kompas*, 23-12-2003) menyatakan bahwa jika pesta demokrasi yang terwujud ke dalam pemilu 2004 itu "berdarah-darah" akibat benturan antaranak bangsa demi ambisi kelompok-kelompok tertentu, maka TNI AD akan "turun tangan".

Adanya pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan oleh para petinggi militer ini kemudian mengundang kontroversi. Apakah TNI berhak untuk "turun tangan" jika memang terjadi bentrokan dalam proses pemilu? Jika pertanyaan besar ini diturunkan, maka setidaknya akan terbagi menjadi dua pertanyaan. *Pertama*, sebagai alat pertahanan negara, otoritas mana yang seharusnya berwenang untuk mengerahkan kekuatan militer? *Kedua*, jika militer benar-benar digunakan, sejauh mana batas-batas keterlibatan militer tersebut?

Untuk menjawab pertanyaan pertama, mengacu pada UU No 3/2002 tentang Pertahanan Negara, pada pasal 14(1) dinyatakan bahwa presiden berwenang dan bertanggung jawab atas penggerahan kekuatan TNI. Pasal ini jelas menunjukkan bahwa otoritas sipil, dalam hal ini presiden yang berhak untuk menggunakan mi-

liter, termasuk untuk memutuskan sebelumnya apakah penggunaan kekuatan militer memang benar-benar dibutuhkan untuk mengatasi kondisi yang ada. Karena itu, pernyataan bahwa militer akan turun tangan jika kondisi "berdarah-darah" tidak seharusnya dikeluarkan oleh pihak militer yang menurut UU tidak boleh masuk ke wilayah politik. Seperti dikemukakan oleh Edy Prasetyono, pengamat politik CSIS, pernyataan politik seperti itu seharusnya keluar dari otoritas politik yang menggunakan tentara sebagai aparatnya, bukan oleh tentara itu sendiri (*Kompas*, 23-12-2003).

Selanjutnya untuk menjawab pertanyaan kedua, dapat juga dilihat dari UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara. Pada pasal 10(3) dinyatakan bahwa salah satu tugas TNI adalah melaksanakan operasi militer selain perang. Jika dilihat pada bagian penjelasan UU, operasi militer selain perang tersebut mencakup pertolongan kepada polisi dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat. Operasi militer selain perang tersebut dilakukan berdasarkan permintaan dan/atau peraturan perundang-undangan. Aturan ini sesuai dengan UU No. 2/2002 tentang kepolisian RI. Pada pasal 41(1) dinyatakan bahwa dalam rangka melaksanakan tugas keamanan, Kepolisian Negara RI dapat meminta bantuan TNI yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Berdasarkan UU tersebut jelas bahwa peran TNI merupa-

kan pertubuhan terhadap institusi kepolisian yang memegang kewenangan penuh untuk menjaga ketertiban masyarakat jika ternyata terjadi konflik-konflik sebagai ekses dari penyelenggaraan pemilu.

Kekhawatiran pihak militer tentang kemungkinan terjadinya bentrokan di tingkat massa tidak boleh diabaikan. Bagaimanapun juga, kepentingan pihak militer, dalam hal ini TNI sangat jelas yaitu tentara tidak ingin keutuhan dan stabilitas negara terancam akibat dari kegagalan pelaksanaan pemilu. Hal ini jelas tertulis di dalam UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara pasal 4 bahwa tujuan pertahanan negara adalah menjaga dan melindungi kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa dari segala bentuk ancaman. TNI merupakan komponen utama dalam sistem pertahanan negara, karena itu TNI tentu punya kepentingan untuk menjaga keutuhan bangsa dan negara RI. Tetapi, ruang lingkup titik rawan Pemilu 2004 adalah wilayah domestik, sehingga wewenang untuk menjamin terciptanya ketertiban masyarakat merupakan tugas dari kepolisian. Jika ternyata kondisi yang ada ternyata tidak mampu diatasi oleh aparat kepolisian, maka otoritas politik sipil dapat mengearahkan TNI untuk melakukan tugas pertubuhan kepada Polri. Inisiatif dan pertimbangan mutlak berasal dari otoritas sipil, dalam hal ini presiden sebagai pemegang kekuasa-

an tertinggi atas angkatan bersenjata. Jika inisiatif tersebut muncul dari pihak militer, maka kecurigaan bahwa TNI akan ikut campur tangan dalam politik, khususnya kemungkinan pihak militer melakukan kudeta menjadi semakin kuat.

TNI sebagai Tentara Politik

Kecurigaan tentang kemungkinan ikut campur tangannya TNI dalam proses Pemilu 2004 merupakan indikasi bahwa banyak pihak yang memandang TNI belum sepenuhnya lepas dari karakter tentara politik. Tentara politik ini merupakan antitesis dari konsep Huntington (1957) tentang *non-political professional military*. *Non-political professional military* ini menempatkan diri sebagai abdi negara yang ditugaskan untuk mempertahankan negara tanpa berupaya untuk mengembangkan sejarah, ideologi, dan landasan moral dari evolusi negara. Abdi negara ini lalu mengembangkan misi teknis operasional berupa penggunaan kekuatan bersenjata untuk mempertahankan kedaulatan politik dan teritorial negara di bawah kendali otoritas politik sipil yang sah.

Sebagai tentara politik, TNI memiliki karakter inti yang dipopulerkan oleh Finer (1962) dan Janowitz (1964 dan 1977), yaitu: militer secara sistematis mengembangkan keterkaitan yang erat dengan sejarah perkembangan bangsa serta arah evolusi negara. Hal ini dilakukan dengan mengkombinasikan *birthright principle*

dan *competence principle* (Koonings and Kruijt, 2002: 19-21).

Birthright principle didasarkan pada suatu interpretasi sejarah bahwa militer berperan besar dalam sejarah pembentukan bangsa dan telah melakukan pengorbanan tidak terhingga untuk membentuk dan mempertahankan negara. Interpretasi sejarah ini dapat bersumber dari empat situasi historis. Pertama, tentara yang berperan besar dalam pembentukan negara baru dari suatu negara yang telah runtuh. Tentara Turki masa Kemal Ataturk (1917-1938) dan Tentara Kuomintang Cina-Taiwan (1949) merupakan contoh dari situasi sejarah ini. Kedua, tentara yang dibentuk oleh suatu pemerintahan setelah institusi nasional dan ideologi negara berhasil dirumuskan. Tentara-tentara yang masuk dalam kategori *Janzowitz's post-liberation armies* adalah Tentara Korea Selatan, dan tentara-tentara bekas negara kolonial Inggris dan Perancis di Afrika. Ketiga, tentara yang terbentuk dalam proses perlawanan milisi rakyat untuk memperjuangkan kemerdekaan melawan negara kolonial. Tentara-tentara Aljazair, Burma, dan Indonesia dapat dimasukkan dalam kategori ini. Terakhir, tentara yang berperan besar dalam aksi revolusi dalam negara, baik yang berhasil mempertahankan rezim pemerintahan lama, maupun yang berhasil menghancurkan rezim lama serta membentuk rezim baru. Tentara Pembebasan Rakyat Cina, Tentara Kuba masa Castro, Sandinista Nicaragua, Tentara Etiopia ma-

sa Mengistu, Tentara Burma masa Ne Win, dan ABRI masa Soeharto (1965) terbentuk sebagai tentara politik karena adanya situasi revolusi ini.

Competence principle didasarkan pada ide bahwa militer merupakan institusi terbaik yang dimiliki negara untuk mempertahankan dan mencapai kepentingan nasional bangsa. Penilaian militer sebagai institusi terbaik ini didasarkan pada beberapa faktor seperti: struktur komando yang padu, efisiensi kerja, dan kendali yang efektif pada penggunaan instrumen kekerasan. Satu faktor lagi yang mendasari penilaian ini adalah ketidakmampuan institusi sipil untuk mengelola negara ditandai dengan me-rebaknya berbagai krisis nasional seperti runtuhnya legitimasi pemerintah, ketidakmampuan pemerintah untuk memerintah, munculnya masalah sosial-ekonomi akut, serta munculnya empat tipe konflik-konflik internal (kerusuhan sosial, konflik komunal, separatisme, dan terorisme domestik).

Untuk Indonesia, TNI menjelma menjadi tentara politik dengan meng-kombinasikan *birthright principle* dan *competence principle*. Perpaduan antara kedua prinsip tersebut dilakukan dalam tiga tahap:

1. Militer Indonesia berkonsentrasi untuk mengedepankan *birthright principle* terutama dengan: (a) mengidentifikasi diri sebagai aktor yang berperan penting dalam perjuangan kemerdekaan; dan (b) mendukung penuh kebijakan nasionalis-

tik pemerintah untuk meredam gerakan-gerakan separatis serta upaya untuk mewujudkan kedaulatan teritorial Indonesia. Di tahap pertama ini, perjuangan merebut kemerdekaan serta integrasi nasional merupakan dua konstruksi wacana yang dipergunakan untuk memperkuat *birthright principle*. Wacana ini berusaha untuk membentuk pemahaman bahwa ABRI merupakan suatu entitas yang lahir dengan sendirinya (*self-creating entity*) dan memiliki kemanungan dengan rakyat (Widjajanto, 2000).

2. Militer Indonesia menjelma menjadi penjaga sekaligus penyelamat bangsa (*the guardian and the savior of the nation*). Hal ini dilakukan dengan menempatkan militer Indonesia sebagai pelindung Pancasila. Penempatan ini mulai dirintis oleh Nasution melalui perumusan doktrin dwifungsi di tahun 1950-an dan mendapat kulminasinya dalam penumpasan pemberontakan PKI tahun 1965.
3. *Birthright principle* dipadukan dengan *competence principle* dengan menempatkan militer Indonesia sebagai satu-satunya aktor yang mampu menegakkan integritas bangsa sekaligus menjadi motor pembangunan nasional. Perpaduan ini dilakukan dengan memperkenalkan strategi pembangunan politik-ekonomi yang menggabungkan tahapan pertumbuhan lima tahunan yang diperkenalkan oleh Rostow dengan strategi stabilisasi politik-

keamanan yang diungkapkan oleh Huntington (Nordholt, 2002: 143). Kombinasi model Rostow-Huntington ini menghasilkan strategi pembangunan terencana jangka panjang yang menempatkan stabilitas politik keamanan sebagai prasyarat utama pembangunan ekonomi. Strategi ini menempatkan ABRI di titik sentral pembangunan nasional.

Reformasi militer yang digulirkan sejak 1998 belum berhasil menghilangkan karakter TNI sebagai tentara politik. Indikator yang dapat dipergunakan untuk menilai ketidakberhasilan ini adalah: *Pertama*, pemerintah belum berhasil menyusun regulasi-regulasi politik yang lengkap yang diperlukan untuk melakukan redefinisi peran dan keterlibatan TNI dalam konteks transisi demokrasi.

Perumusan kembali peran dan posisi TNI di tengah arus reformasi dan transisi demokrasi merupakan sebuah keharusan dan kewajiban politik. Perumusan tersebut mencakup perubahan dan penyesuaian dalam hal penataan hubungan sipil-militer, rekonstruksi sejarah, paradigma pertahanan, penataan organisasi dan instrumen hukum. Dalam konteks itu, salah satu agenda mendesak yang harus segera dituntaskan adalah menyangkut penyusunan landasan dan kerangka hukum yang mengatur peran dan posisi TNI.

Perubahan paradigma TNI sejak Juni 1998 tentang redefinisi, reposisi, dan reaktualisasi peran TNI dalam kehidupan bangsa menuntut ada-

nya langkah-langkah perubahan internal yang konsisten, bertahap dan berkesinambungan. Langkah-langkah ini diperlukan untuk menindaklanjuti pemisahan TNI dan Polri dan penghapusan dwifungsi ABRI menyebabkan doktrin Perjuangan TNI-ABRI Catur Darma Eka Karma (CADEK) 1988 dan Doktrin Penampilan TNI ABRI "Sad Daya Dwi Bakti" (SDDB) 1994 tidak relevan dengan jati diri dan peran TNI masa kini dan masa depan. Oleh karenanya, pengaturan tentang kewenangan TNI perlu dituangkan dalam regulasi-regulasi politik yang di rumuskan oleh negara. Minimal, ada empat kelompok regulasi politik yang perlu dibuat, yaitu: (a) regulasi tentang kebijakan pertahanan nasional; (b) regulasi tentang institusi dan prajurit TNI; (c) regulasi tentang sumber daya pertahanan; dan (d) regulasi tentang prosedur pengerahan TNI (Widjajanto, 2002).

Indikator kedua adalah bahwa TNI-AD masih memiliki struktur kewilayahan yang pararel dengan struktur birokrasi sipil. TNI-AD saat ini masih memiliki struktur permanen yang memiliki otonomi dan ruang gerak yang luas dan menempatkan struktur tersebut pararel dengan struktur pemerintahan sipil (KODAM-BABINSA). Struktur KODAM-BABINSA ini diperkuat dengan mengembangkan beragam operasi teritorial untuk mengantisipasi tidak hanya ancaman yang berdimensi militer dan eksternal namun juga ancaman-ancaman dari dimensi non-militer dan internal. Ditinjau dari

sudut pandang hubungan sipil-militer yang demokratis, struktur dan operasi teritorial yang dikembangkan tersebut tidak memungkinkan otoritas sipil untuk melakukan kontrol terhadap institusi militer. Struktur ini memungkinkan TNI-AD untuk melakukan penetrasi yang dalam terhadap beragam kewenangan yang dimiliki oleh otoritas sipil. Pemerintah Indonesia mengelola hubungan sipil-militer dengan mekanisme *ad hoc*, dan memberikan keleluasan yang terlalu besar bagi militer untuk menentukan sendiri kebijakan pertahanan dan keamanan negara, yang kemudian meluas ke bidang-bidang lainnya.

MENANGKAL INTERVENSI TENTARA POLITIK DALAM PEMILU 2004

TNI sebagai tentara politik masih memiliki karakter ideologis yang memungkinkan terjadinya intervensi TNI dalam Pemilu 2004. Karakter ideologis ini ditopang oleh keberadaan struktur kewilayahan TNI-AD dan diperlemah oleh tidak lengkapnya regulasi-regulasi politik yang mengatur tataran kewenangan TNI. Kemungkinan intervensi TNI dalam Pemilu 2004 bisa diperkirakan dengan mempelari beberapa kasus di negara lain. Kasus-kasus yang diangkat dalam tulisan ini adalah Pakistan, Lebanon, dan Aljazair.

Di Pakistan, pada 10 Oktober 2002, tiga tahun setelah kudeta militer tidak berdarah, Jenderal Perves Mus-

harraf mengadakan pemilu yang di-manipulasi oleh Angkatan Bersenjata Pakistan dengan tiga tujuan: (a) menekan kelompok oposisi sipil; (b) menjamin kesuksesan *Grand National Alliance* yang didukung militer; (c) memperkuat basis institusional bagi kendali militer ke politik nasional (Shah, 2003).

Manipulasi hasil Pemilu ini akan sulit dilakukan oleh TNI mengingat pemerintah telah membentuk sistem dan mekanisme pemilu baru yang secara normatif memungkinkan Komisi Pemilihan Umum dan Panitia Pengawas Pemilu bekerja secara mandiri tanpa adanya kemungkinan intervensi dari aktor lain.

Di Lebanon dalam dekade 1980-an, faksionalisasi politik domestik menimbulkan konflik internal. Konflik ini muncul saat terjadi ketidaksiapan struktur sosial negara untuk mengantisipasi dinamika proses demokratisasi. Kaplan (2000) melihat ketidaksiapan ini cenderung terjadi saat ada upaya eksternal dan internal untuk mempercepat proses demokratisasi. Mansfied and Snyder (1995) menemukan bahwa: (a) proses demokratisasi cenderung terjadi pada tahap awal proses pembentukan negara bangsa; dan (b) proses ini lebih berasosiasi perang daripada perdamaian. Proses demokratisasi di Lebanon tidak stabil karena: (a) ledakan partisipasi rakyat tidak mampu dikelola oleh institusi politik yang ada; dan (b) ketidakmampuan negara untuk menerapkan prinsip *good governance*. Ketidakstabilan po-

litik yang muncul dalam beberapa kali usaha pemerintah Lebanon untuk mengadakan pemilu mendorong militer Lebanon untuk membatalkan proses pemilu dan membentuk rezim politik yang pro-militer.

Kekhawatiran TNI tentang goyahnya stabilitas nasional menjelang dan saat pemilu digelar sudah diungkapkan oleh Panglima TNI dan KSAD. Kekhawatiran ini memberi legitimasi bagi TNI untuk mempersiapkan berbagai *contingency plan*. Ini merupakan ciri khusus tentara politik yang merasa masa depan bangsa-negara bergantung dari kemampuan militer untuk bereaksi secara cepat di situasi-situasi krisis.

Kecenderungan TNI untuk mempersiapkan langkah-langkah darurat jika Pemilu "berdarah-darah" perlu diimbangi dengan ketegasan presiden untuk menempatkan seluruh kekuatan TNI di bawah pengawasan efektif presiden dibantu oleh menteri pertahanan. Presiden harus membuat suatu Keputusan Presiden tentang Pengerahan Kekuatan TNI selama pemilu yang merupakan penjabaran lebih rinci dari pasal 14 UU No. 3/2002 tentang Pengerahan Kekuatan TNI. Dalam Keputusan Presiden ini, presiden secara tegas menyatakan bahwa dalam proses Pemilu 2004, "setelah mendapat persetujuan DPR, hanya Presiden yang berwenang untuk mengegerahkan kekuatan TNI". Dengan demikian, akan ada suatu landasan legal-formal yang cukup untuk menilai

legalitas dari pergerakan pasukan TNI selama proses Pemilu 2004.

Kemungkinan lain dari intervensi tentara politik terjadi di Aljazair (1992) saat militer Aljazair menolak dan membatalkan hasil Pemilu yang diperkirakan akan memberikan kemenangan kepada *Islamic Salvation Front* (Bouandel and Zoubir, 1998) yang berniat membentuk Republik Islam Aljazair. Tindakan unilateral militer Aljazair ini menimbulkan kerusuhan sosial terburuk dalam sejarah Aljazair yang mengakibatkan jatuhnya lebih dari 85.000 korban tewas.

Intervensi unilateral TNI terhadap hasil pemilu bisa dicegah dengan adanya ketegasan presiden untuk secara eksplisit memerintahkan TNI untuk tidak terlibat dalam proses Pemilu 2004 dan memerintahkan TNI untuk menerima hasil Pemilu 2004 sesuai dengan penetapan pemerintah. Perintah presiden ini bisa diberikan dalam bentuk Keputusan Presiden agar ada penyebarluasan informasi kepada publik sekaligus kemungkinan adanya proses pertanggungjawaban politik presiden tentang ada tidaknya keterlibatan TNI dalam Pemilu 2004. Tentunya, perintah ini harus didukung oleh suatu *performance legitimacy* dari pemerintah untuk dapat melakukan Pemilu 2004 dengan baik.

KEPUSTAKAAN

Bouandel, Youcef and Yahia H. Soubir. 1998. "Algeria's Elections: Prelude to

Democratization" *Third World Quarterly*, 19, 2.

Finner, S.E. 1962. *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (London, Penguin).

Janowitz, Morris. 1964. *The Military in the Political Development of New Nations* (Chicago: University of Chicago Press).

_____. 1977. *Military Institutions and Coercion in the Developing Nations* (Chicago: University of Chicago Press).

Kristiadi, J. 1996. "Peranan ABRI" dalam Soedjati Djiwandono dan T.A. Legowo (editor) *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia* (Jakarta: CSIS).

Hadar, Ivan A. 2000. "(De) Militerisasi Sipil" *Kompas*, 24 Juni.

Huntington, Samuel P. 1957. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press).

Kaplan, Robert D. 2000. *The Coming of Anarchy: Shattering Dreams of the Post Cold War* (New York: Vintage Books).

Koonings, Kees. and Dirk Kruijt. 2002. "Military Politics and the Mission of Nation Building" dalam Kees Koonings and Dirk Kruijt (eds.), *Political Armed: The Military and Nation Building in the Age of Democracy* (London: Zed Books).

Mansfield, Edward D. and Jack Snyder. 1995. "Democratization and the Danger of War" *International Security*, 20, 1.

Nordholt, Nico Schulte. 2002. "The Janus Face of Indonesia Armed Forces" dalam Kees Koonings and Dirk Kruijt (eds.), *Political Armed: The Military and Nation Building in the Age of Democracy* (London: Zed Books).

Shah, Aqil. 2003. "Pakistan's 'armored' democracy", *Journal of Democracy* 14, 4.

Widjajanto, Andi. 2000. "Potensi Pelanggaran Etika dalam Doktrin Sishankamrata", *Kompas*, 14 Agustus.

_____. 2002. "Modernisasi Pertahanan Indonesia", *Kompas*, 20 April.

Hubungan ASEAN-Jepang dan Kerja Sama Keamanan Asia Pasifik

Faustinus Andrea

PENDAHULUAN

PERTEMUAN Puncak ASEAN-Jepang (*Commemorative Summit*) yang berlangsung di Tokyo, Jepang Desember 2003 guna memperingati hubungan ASEAN-Jepang ke-30 tahun, antara lain mengeluarkan dua dokumen penting, yaitu dokumen mengenai deklarasi kerja sama ASEAN-Jepang dengan judul *Tokyo Declaration for a Dynamic and Enduring ASEAN-Japan Partnership in the New Millennium*, dan dokumen mengenai kesediaan Jepang untuk menjadi bagian dari *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC). Pertemuan itu juga membahas kerja sama pembangunan dan sosial budaya ASEAN-Jepang dan persetujuan Perdagangan Bebas secara bilateral antara Jepang-Filipina, Jepang-Malaysia dan Jepang-Thailand.

Pertemuan puncak ini bukan hanya kelanjutan pertemuan puncak ASEAN+3 di Bali Oktober 2003, di mana Jepang merupakan salah satu mitra strategis ASEAN+3, tetapi juga merupakan puncak dari pertemuan-pertemuan ASEAN-Jepang sebelumnya. Di antaranya, pertemuan *Initiative for Development in East Asia* dan *Comprehensive Economic Partnership* (CEP) yang ditetapkan pada November 2002. Tujuan pertemuan-pertemuan itu adalah untuk memperluas

perdagangan dan mendorong pertumbuhan ekonomi ASEAN-Jepang di masa mendatang. Saat ini Jepang merupakan negara terbesar kedua setelah Amerika Serikat, yang menjalin kerja sama di bidang perdagangan dan investasi dengan ASEAN. Total perdagangan kedua pihak senilai US\$99,2 miliar atau 14,2 persen dari total perdagangan ASEAN.

Kontribusi Jepang telah memberikan banyak kemajuan bagi peningkatan hubungan dan perkembangan di ASEAN. Upaya untuk meningkatkan hubungan di bidang investasi dan perdagangan, misalnya, dilakukan dengan cara mendorong permintaan dalam negerinya dan memberikan akses pasar yang lebih besar bagi produk-produk ASEAN dan mendorong para investor Jepang untuk mengambil manfaat dari AFTA, AICO, dan AIA guna meningkatkan hubungan industri ASEAN-Jepang.

Pertemuan Puncak ASEAN-Jepang mempunyai makna bagi kepentingan domestik dan regional Jepang, khususnya ASEAN. Kepentingan domestik Jepang adalah melanjutkan program-program pembaruan struktural di bidang ekonomi pada tingkat regional. Semenitara itu, PM Thailand Thaksin Shinawatra mendukung visi Koizumi ten-

tang kerangka kerja sama ekonomi secara komprehensif antara ASEAN-Jepang yang memprioritaskan kesepakatan-kesepakatan perdagangan bebas sebagai upaya Jepang untuk mengejar ketertinggalannya dari Cina. Dalam pertemuannya dengan Presiden Megawati Soekarnoputri, Koizumi mengusulkan perluasan kerja sama ekonomi dalam sebuah kerangka kemitraan yang komprehensif antara ASEAN dengan Jepang, Cina, Korea Selatan serta Australia dan Selandia Baru. Usul Koizumi didukung oleh Presiden Megawati dan PM Thailand Thaksin Shinawatra. Di Singapura, Koizumi dan PM Singapura Goh Chok Tong menandatangani perjanjian tentang *Free Trade Area* (FTA).

Tidak seperti Cina, Jepang belum menetapkan kerangka waktu tentang perampungan kerja sama dengan ASEAN dengan alasan bahwa hal ini bukan merupakan tugas yang ringan. Salah satu sebabnya adalah karena kehadiran Cina di ASEAN. Untuk itu, peningkatan kerja sama ASEAN-Jepang dalam rangka memperkuat kemitraan ekonomi secara luas, tidak hanya di bidang perdagangan dan investasi —tetapi mencakup pula ilmu pengetahuan dan teknologi, pembangunan sumber daya manusia (SDM), dan turisme— menjadi semakin penting untuk “bertindak bersama dan maju bersama” berdasarkan konsep kerja sama ASEAN-Jepang.

Di bidang keamanan, penandatanganan TAC oleh Jepang mempunyai nilai strategis bagi kawasan. Seperti halnya Cina dan India yang telah lebih dulu menandatangani TAC pada KTT ASEAN ke-9 di Bali Oktober 2003, penandatanganan TAC oleh Jepang berarti bahwa Jepang harus mematuhi prinsip-prinsip yang tertuang dalam TAC. TAC antara lain berisi tentang saling menghargai kedaulatan

negara satu sama lain, tidak saling menyerang, mengupayakan cara-cara damai dalam mengatasi sengketa kawasan maupun antarkawasan dan mengupayakan kerja sama yang efektif. Di samping itu TAC juga merupakan panduan untuk melangsungkan kehidupan yang damai satu sama lain.

Sebagaimana yang dikatakan juru bicara Departemen Luar Negeri RI Marty Natalegawa, keputusan Jepang menandatangani TAC mempunyai nilai historis bagi keberhasilan diplomasi Indonesia dan ASEAN dalam mencapai cita-cita kawasan Asia yang lebih stabil. Penandatanganan TAC oleh Jepang dapat dinilai sebagai pengakuan politik dan kepercayaan hubungan kedua belah pihak serta dukungan Jepang terhadap ASEAN atas peran utama di *Forum Regional ASEAN* (ARF). Penandatanganan ini juga merupakan dukungan Jepang terhadap *Bali Concord II* sebagai kebijakan untuk mencapai komunitas ASEAN berdasarkan kerja sama politik, ekonomi dan sosial budaya.

Dengan hubungan ASEAN-Jepang yang semakin intensif, diharapkan ASEAN dapat melakukan peran regionalnya di kawasan. Peran ASEAN di sini tetap sebagai pemegang kemudi dalam pengelolaan ASEAN+3. Secara demikian, kemitraan ASEAN dan Jepang diharapkan menjadi salah satu faktor stabilitas keamanan di kawasan.

Melalui pertemuan dua hari di Bali, sekitar 26 pejabat senior negara Asia Pasifik mempertegas komitmen mereka untuk melawan terorisme. Serangkaian aksi terorisme di Asia Tenggara telah mendorong para pimpinan ASEAN untuk meningkatkan kerja sama antara mereka. Untuk itu mereka sepakat membangun kerangka hukum secara nasional yang memungkinkan untuk menghadapi kegiatan terorisme

dan meningkatkan kerja sama di antara lembaga penegakan hukum, memperkuat *capacity building* yang sesuai dengan 12 konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang terorisme.

Usul Indonesia tentang pembentukan pasukan penjaga perdamaian regional —ASEAN-PKF— merupakan salah satu implementasi rencana aksi pembentukan Komunitas Keamanan ASEAN (ASC) yang akan didirikan pada tahun 2012 menjadi tema penting pertemuan informal Menteri Luar Negeri ASEAN. ASC merupakan salah satu dari tiga komponen Deklarasi ASEAN Concord II atau yang dikenal sebagai *Bali Concord II* telah ditandatangani di Bali pada Oktober 2003. Pembentukan ASEAN-PKF ditujukan untuk menyelesaikan konflik negara-negara anggota, baik secara komprehensif maupun secara damai. Pembicaraan ASEAN-PKF selanjutnya akan dilakukan pada pertemuan tingkat menteri ASEAN di Jakarta pada Juni 2004 dan Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN ke-10 di Laos, November 2004.

Meski pengertian ASC belum dijelaskan secara tuntas, setidak-tidaknya ASC memiliki cakupan yang lebih luas. Bukan saja meliputi kerja sama militer, tetapi meliputi aspek-aspek lain seperti kerja sama untuk menciptakan aturan-aturan dalam berinteraksi dan menetapkan mekanisme penyelesaian sengketa antarnegara anggota ASEAN. Pada dasarnya gagasan ASC sudah memiliki infrastruktur di dalam organisasi ASEAN itu sendiri dan kerja sama politik dan keamanan akan dibangun lebih komprehensif, meliputi mekanisme yang memungkinkan para anggota ASEAN memiliki tanggung jawab yang sama dalam menghadapi ancaman-ancaman keamanan dan kestabilan kawasan, khususnya kejahatan transnasional, terorisme dan gerakan separatisme. Dalam konsep tersebut

but akan didirikan sebuah pusat untuk memerangi terorisme, pelatihan pasukan pemelihara perdamaian, pusat kerja sama untuk isu-isu non-konvensional, dan pertemuan secara teratur antara polisi dan menteri pertahanan ASEAN.

Ringkasan peristiwa edisi ini akan menyajikan berita tentang Pertemuan Puncak Para Pemimpin ASEAN-Jepang yang untuk pertama kalinya dilakukan di luar negara ASEAN, pertemuan CSCAP, Pertemuan Tingkat Menteri negara-negara Asia Pasifik tentang anti-terorisme, hubungan ASEAN-PBB dan Pertemuan Informal Menteri Luar Negeri ASEAN.

I. KTT ASEAN-JEPANG

Pertemuan Puncak Para Kepala Negara ASEAN-Jepang atau KTT ASEAN-Jepang (*ASEAN-Japan Commemorative Summit*) berlangsung di Tokyo, Jepang tanggal 11-12 Desember 2003 dihadiri oleh Presiden RI Megawati Soekarno-putri, Sultan Brunei Darussalam Hassanal Bolkiah, PM Thailand Thaksin Shinawatra, PM Malaysia Abdullah Ahmad Badawi, PM Singapura Goh Chok Tong, Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo, PM Vietnam Phan Van Khai, PM Laos Bounhang Vorachith, PM Kamboja Hun Sen, PM Myanmar Khin Nyunt dan PM Jepang Junichiro Koizumi.

KTT ASEAN-Jepang yang didahului dengan Pertemuan Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting/SOM*) dan Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN-Jepang, mempunyai arti penting jika dikaitkan dengan langkah ASEAN untuk "memaksa" Jepang menandatangani Traktat Hubungan Baik dan Kerja Sama (*Treaty of Amity and Cooperation-TAC*). Langkah itu bukan sekadar keinginan ASEAN sebagai organisasi regional, te-

tapi juga suatu langkah maju yang strategis di dalam membangun komunitas negara-negara secara regional.

Pengembangan perdagangan ASEAN-Jepang dan kerja sama keamanan regional merupakan kesepakatan penting yang disetujui oleh 10 pemimpin negara ASEAN. Di bidang perdagangan, Jepang menilai ASEAN sebagai mitra dagang yang dapat meningkatkan pamor ekonomi dan politik Jepang di kawasan. Disamping itu ASEAN di pandang sebagai kunci bagi pertumbuhan ekonomi dan tujuan investasi aliran bantuan Jepang. Jepang adalah mitra dagang dan sumber investasi terbesar kedua bagi ASEAN setelah Amerika Serikat. Perdagangan ASEAN dengan Jepang diperkirakan bernilai US\$122,9 miliar tahun 2002. Jepang memasok 60 persen dari total bantuan pemerintahan dunia di tahun 2001.

Sedangkan dalam konteks hubungan Indonesia dan Jepang, kedua negara sepakat membentuk forum konsultasi di bidang politik dan keamanan dan di masa depan forum ini dapat diperluas antara ASEAN dan Jepang. Meski sebelumnya pernah ada forum konsultasi informal di bidang politik dan keamanan antara Indonesia dan Jepang, forum konsultasi kali ini sangat berbeda dari sebelumnya. Gagasan membentuk forum konsultasi itu, muncul dari proses yang terjadi di ASEAN, yaitu gagasan Indonesia untuk mengembangkan Komunitas Keamanan ASEAN (ASC), yang semata-mata tidak hanya membahas masalah komunitas keamanan dalam arti militer, melainkan konsultasi politik-keamanan secara komprehensif, seperti misalnya tuntunan bagi penyelesaian konflik secara damai, menghindari perang dan sebagainya (*Kompas*, 12-12-2003).

PM Jepang Junichiro Koizumi seusai penutupan KTT ASEAN-Jepang

mengatakan kepada para wartawan mengenai:

- Kesediaan Jepang menandatangani TAC memperkuat kesungguhan Jepang untuk tetap bekerja sama dengan ASEAN di masa mendatang.
- Jepang memberi bantuan pembangunan kawasan ASEAN, untuk kawasan Sungai Mekong (Thailand, Vietnam, Kamboja) sebesar US\$1,5 juta dalam jangka waktu tiga tahun.
- Jepang bersedia memperkuat kerja sama dengan ASEAN dalam menangani persoalan-persoalan transnasional, seperti masalah terorisme dan masalah keamanan.
- Komitmen Jepang untuk membantu meningkatkan sumber daya manusia ASEAN diwujudkan dalam bentuk bantuan sebesar US\$1,5 miliar dalam kurun waktu tiga tahun dalam bentuk program pertukaran yang melibatkan 40.000 orang.

Presiden Indonesia Megawati Soekarnoputri mengatakan bahwa pertemuan puncak ASEAN-Jepang semakin mempererat hubungan ASEAN-Jepang di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya selama 30 tahun. Demikian juga hubungan diplomatik antara Indonesia-Jepang. Di bidang keamanan, hubungan itu kini semakin meningkat atas permintaan Indonesia untuk meminta kepada Jepang maupun negara-negara ASEAN dalam mengatasi masalah penyelundupan orang, kayu, uang dan obat-obat terlarang maupun masalah bajak laut di Semenanjung Mala (Kompas, 13-12-2003).

Deklarasi Tokyo bagi kemitraan ASEAN-Jepang yang Dinamis dan Abadi dalam Milenium Baru (*Tokyo Declaration for a Dynamic and Enduring ASEAN-Japan Partnership in the New Millennium*) antara lain berisi (Kompas, 13-12-2003):

- Prinsip dan nilai-nilai hubungan ASEAN-Jepang, strategi bersama untuk aksi di bidang kerja sama ekonomi dan keuangan, konsolidasi dan landasan untuk pembangunan ekonomi dan kesejahteraan, serta kemitraan dan kerja sama keamanan dan politik.
- Fasilitas bagi peningkatan sumber daya manusia, kerja sama sosial budaya, mempererat kerja sama Asia Timur untuk Masyarakat Asia Timur (*East Asian Community*) dan kerja sama dalam menangani isu global.

Penandatanganan Deklarasi Tokyo oleh 10 kepala negara/pemerintahan ASEAN dan Perdana Menteri Jepang diikuti dengan penandatanganan *ASEAN-Japan Action Plan*, merupakan rencana aksi untuk mengimplementasikan Deklarasi Tokyo. Rencana aksi itu antara lain di bidang keuangan dan moneter, kepabeanan, kerja sama dalam peningkatan sumber daya manusia, usaha kecil dan menengah, industri otomotif, transportasi, pariwisata, serta teknologi komunikasi dan informasi (*Kompas*, 13-12-2003).

II. KONFERENSI DEWAN KERJA SAMA KEAMANAN ASIA PASIFIK (CSCAP)

Konferensi Dewan Kerja Sama Keamanan Asia Pasifik (CSCAP) ke-10 berlangsung di Jakarta tanggal 8-9 Desember 2003 antara lain membahas masalah terorisme internasional dan upaya membangun pusat kajian kontra-terorisme, *Trans National Crime Center* (TNCC) di Jakarta. Gagasan TNCC ini datang dari Indonesia dan Australia. Pusat kajian kontra-terorisme bertujuan untuk menelaah penyebab dan akar terorisme, pelatihan kontra-terorisme, dan penanganan pasca terorisme. Selain aparat keamanan Indo-

nesia dan Australia, aparat keamanan negara lain boleh menggunakan pusat kajian itu. Kurangnya informasi dan belum adanya kerja sama khusus penanggulangan kejahatan transnasional di kawasan Asia Pasifik, dapat menjadi kendala pengungkapan kasus terorisme dan kejahatan transnasional lainnya. Oleh karena itu melalui pusat koordinasi itu, kegiatan lembaga kepolisian di masing-masing negara anggota akan lebih mudah memberikan informasi. Di samping itu, TNCC juga berfungsi menangani tujuh kejahatan transnasional lainnya, di antaranya kejahatan narkotika, pembajakan kapal laut, perdagangan manusia, perdagangan senjata, pencucian uang, *cyber crime* dan kejahatan ekonomi internasional. Selain masalah terorisme, CSCAP juga membahas masalah keamanan internasional lainnya, seperti masalah Irak.

Hadir dalam konferensi itu antara lain Menteri Luar Negeri Indonesia Hassan Wirajuda, Menteri Luar Negeri Australia Alexander Downer, mantan Menteri Luar Negeri Thailand Surin Pitsuwan, Dubes AS untuk Indonesia Ralp L Boyce, pejabat pemerintah dalam kapasitas pribadi, intelektual dan 10 lembaga pengkajian masalah strategis internasional dari ASEAN, Australia, Kanada, Korea Selatan, Cina, Jepang dan Amerika Serikat.

Menlu Indonesia Hassan Wirajuda mengatakan dalam konferensi itu bahwa (*Kompas*, 9-12-2003):

- Indonesia menegaskan sudah saatnya Amerika Serikat kembali menggunakan kebijakan politik yang menyelaraskan antara kekuatan militer dan pengendalian moral, terutama untuk mencegah terulangnya kasus Irak dan untuk menghadapi terorisme. Sebab, perang melawan terorisme sebenarnya perjuangan memangkan hati dan pikiran masya-

rakat yang lebih memerlukan sikap bijaksana, bukan *smart bomb*.

- Penanganan masalah Irak tidak dilihat secara tersendiri, namun harus dalam konteks secara menyeluruh. Penanganan masalah itu juga akan mempengaruhi penyelesaian masalah Palestina dan upaya memerangi terorisme.

Menlu Australia Alexander Downer mengatakan bahwa tidak ada satu negara di dunia yang bisa memerangi terorisme secara sendirian, terutama menghadapi terorisme yang mampu membuat jaringan secara global. Selain itu terorisme tidak cukup hanya dihadapi dengan hukum dan pasukan keamanan. Namun, harus diimbangi dengan upaya mencegah menyebarluasnya gagasan dan tindakan terorisme.

Berkaitan dengan keputusan Australia untuk ikut serta dalam Program Pertahanan Rudal (*Missile Development Program*) yang diprakarsai Amerika Serikat, Alexander Downer mengatakan bahwa Indonesia tidak perlu khawatir soal sistem pertahanan yang ditujukan untuk alasan defensif dan keikutsertaan Australia hanya sebatas riset dan penyertaan sistem radar.

Namun demikian, keputusan Australia untuk ikut program itu, menurut Menlu Hassan Wirajuda, bisa memacu perlombaan senjata (*arm race*) di Asia Pasifik. Pihak yang memiliki kemampuan misil antarbenua akan mengembangkan kemampuan menghadapi rudal penangkal jenis baru. Di tengah dunia sedang melakukan upaya perlucutan senjata nuklir, senjata biologi, dan kimia, krisis nuklir Korea Utara, program pertahanan rudal yang dikembangkan Australia tidak kondusif (*Kompas*, 9-12-2003).

Pada kesempatan yang sama dalam konferensi CSCAP itu, Azyumar-

di Azra, Rektor Universitas Islam Negeri (UIN) Jakarta, mengatakan bahwa (*Kompas*, 10-12-2003):

- Dalam menangani radikalisme Muslim di Indonesia, Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya harus berhati-hati sebab membesar-besarkan ancaman dari kelompok-kelompok radikalisme Muslim itu hanya akan memberi publisitas yang mereka inginkan. Apalagi jumlah mereka sangat kecil dan tidak mendapat dukungan maupun simpati dari mayoritas Muslim di Indonesia.
- Reaksi yang berlebihan dari Amerika Serikat tentang kelompok-kelompok radikal Muslim di Indonesia hanya akan menimbulkan perasaan tak senang kepada Amerika Serikat di antara kaum Muslim Indonesia.
- Keberadaan kelompok-kelompok Muslim radikal, garis keras, militan atau bahkan "fundamentalis" di Indonesia, bukanlah hal baru. Pada masa pemerintahan Soekarno maupun Soeharto kelompok ini sudah ada, bahkan mereka berusaha mendirikan sebuah negara Islam di Indonesia dan mengganti ideologi Pancasila sebagai dasar negara. Padahal ideologi Pancasila telah diterima baik oleh para pemimpin Islam nasionalis maupun nasionalis sekuler.
- Pada jaman pemerintahan Soeharto, beberapa kelompok radikal diperkirakan terbentuk sebagai hasil rekayasa jenderal-jenderal tentara tertentu, dengan tujuan mendikreditkan Islam. Namun, usaha-usaha yang dilakukan oleh kelompok-kelompok mereka selalu menemui kegagalan. Bukan saja karena tindakan-tindakan represif tentara Indonesia sendiri, tetapi juga karena mereka gagal mendapat dukungan dari arus kaum Muslim mayoritas.

- Kejatuhan Soeharto setalah berkusa- sa lebih dari tiga dekade, yang di- ikuti liberalisasi politik, melahirkan kelompok-kelompok radikal Muslim yang banyak di antara mereka merupakan organisasi baru, yang se- belumnya tidak dikenal.

CSCAP yang dibentuk pada 8 Juni 1993 merupakan lembaga kajian stra- tegis non-pemerintah yang mempu- nyai tujuan memberikan sumbangan pemikiran untuk menumbuhkan saling percaya dan memperkuat keamanan regional dengan melalui dialog, kon- sultasi dan kerja sama. Seperti juga ASEAN-ISIS, CSCAP merupakan di- plomasi jalur kedua yang terdiri dari intelektual, analis, dan pejabat pemer- intah dalam kapasitas pribadi, men- jadi bagian terpadu dari proses ASEAN Regional Forum (ARF) dan menyediakan mitra formalnya dengan rekomendasi kebijakan. Semua ini memberikan dasar untuk kerja sama keamanan melalui promosi kebiasaan dialog dalam mendekati isu keamanan negara di kawasan. Ini berarti ARF lebih diarahkan pada pengembangan rasa saling per- caya dan diplomasi preventif. CSCAP telah tercatat dalam sejarah sebagai forum informal tetap yang paling kom- prehensif menyangkut masalah-masalah keamanan di Asia Pasifik. Di samping melakukan pendekatan tidak res- mi mengenai masalah-masalah yang akan dibahas dalam ARF, CSCAP juga berupaya mencari pemecahan ter- hadap masalah-masalah yang saat ini dianggap terlalu sensitif untuk di- bahas dalam ARF.

CSCAP pada dasarnya meniru cara- cara dialog yang dilakukan oleh para pengusaha dan pakar ekonomi dalam kerangka *Pacific Economic Cooper- ation Council* (PECC) sejak tahun 1970- an. Seperti halnya diskusi-diskusi dalam PECC dimaksudkan untuk mem- berikan saran kepada pemerintah ne-

gara-negara di Asia Pasifik mengenai kebijakan perdagangan, CSCAP akan membantu mencari pemecahan bagi fo- rum-forum resmi seperti ASEAN-PMC, SOM dan ARF mengenai masalah-masalah keamanan. Pembentukan komisi nasional dan kelompok-kelompok kerja CSCAP serupa dengan PECC. CSCAP diresmikan pembentukannya di Kuala Lumpur pada bulan Juni 1993, dan terdiri atas 10 lembaga pengkajian masalah-masalah strategis internasio- nal yang terkemuka dari negara-ne- gara ASEAN, Australia, Kanada, Ko- rea Selatan, Jepang, Amerika Serikat, Cina dan negara-negara lainnya.

CSCAP telah membentuk Empat Ke- lompok Kerja yang akan menangani masalah-masalah kerja sama kelautan, kerja sama keamanan Pasifik Utara, peningkatan saling percaya (CBM) dan transparansi, serta masalah keamanan bersama secara luas. Dibanding- kan dengan masalah-masalah yang jauh lebih terbatas yang sedang dibah- has oleh Kelompok-Kelompok Kerja ARF, CSCAP membuat suatu dasar pengkajian sebagai bahan bagi dialog- dialog ARF selanjutnya. Pada tahun 1997, kelompok kerja CSCAP menge- nai masalah keamanan bersama se- cara luas, yang diketuai oleh Selandia Baru dan Malaysia, telah memperluas bidang pengkajiannya ke arah dimensi ekonomi dari keamanan; kelompok kerja mengenai maritim, yang diketuai oleh Australia dan Indonesia, telah menyusun buku berjudul "*Maritime Guidelines for Regional Military Cooper- ation*". Kelompok kerja keamanan di Pasifik Utara, yang diketuai oleh Ka- nada dan Jepang, berhasil membujuk Korea Utara untuk mengirim wakil- nya. Kelompok kerja CBM, yang di- ketuai oleh Amerika Serikat dan Si- ngapura, telah mengkaji prospek pem- bentukan Organisasi Energi Atom Asia Pasifik guna mendorong keamanan

dan non-proliferasi senjata nuklir serta menyusun panduan bagi pembentukan *Asian Arms Register* sebagai perangkat transparansi.

III. PERTEMUAN TINGKAT MENTERI ASIA PASIFIK TENTANG ANTI TERORISME

Pertemuan Tingkat Menteri Asia Pasifik tentang anti-terorisme (*Bali Regional Ministerial Meeting on Counter-Terrorism*) berlangsung di Nusa Dua, Bali 4-5 Februari 2004 dihadiri oleh 250 delegasi dari 26 negara dengan 14 menteri dan Jaksa Agung Amerika Serikat John Ashcroft. Pertemuan dipimpin oleh Ketua Bersama Indonesia dan Australia, Menteri Luar Negeri Indonesia Hassan Wirajuda dan Menteri Luar Negeri Alexander Downer. Hadir dalam pertemuan itu juga, Presiden Rumania Ion Iliescu.

Dalam pembukaan pertemuan itu Presiden Megawati Soekarnoputri mengatakan bahwa (*Kompas*, 5-2-2004):

- Sepahit apa pun akibat yang ditimbulkan oleh satu tindakan terorisme tidak akan menyurutkan tekad dan langkah Indonesia untuk menghadapi ancaman terhadap umat manusia dan peradaban.
- Indonesia tidak pernah ragu untuk mengejar, menangkap, memeriksa dan mengadili para pelaku teror.
- Keberhasilan aparat kepolisian Indonesia dalam menangkap para pelaku teror tidak lepas dari bantuan negara-negara sahabat seperti Australia, Jepang, Amerika Serikat dan Jerman.
- Indonesia dan Australia memprakarsai pembentukan Pusat Kerja Sama Penegakan Hukum dilengkapi

dengan laboratorium forensik dan pelatihan antiteror bagi seluruh aparat negara Asia Pasifik. Di samping itu, pertemuan regional soal pencegahan dan penanganan tindak terorisme, penyelundupan manusia, imigran gelap, pencucian uang, dan tindak kejahatan lainnya.

- Tugas bersama untuk mewujudkan, memperluas dan mengefektifkan komitmen dalam kerja sama tersebut memerlukan mekanisme dan prosedur kerja sama pertukaran informasi intelijen yang akurat, cepat dan efektif dalam menembus jaringan terorisme yang dibangun secara rapi dan tertutup.

Kesepakatan yang tertuang dalam Pernyataan Ketua Bersama Tingkat Menteri Asia Pasifik tentang anti-terorisme antara lain (*Kompas*, 6-2-2004):

- Sepakat mengembangkan sistem pendistribusian informasi yang lebih efektif di kawasan. Langkah ini ditujukan untuk mendapatkan gambaran yang lebih lengkap tentang kegiatan, sumber dana, dukungan dan fondasi jaringan terorisme di kawasan, dan kemungkinan mereka terkait dengan kejahatan transnasional.
- Sepakat membangun kerangka hukum secara nasional yang memungkinkan untuk menghadapi kegiatan terorisme.
- Sepakat memperkuat pembentukan kerangka hukum, meningkatkan kerja sama di antara lembaga penegakan hukum, memperkokoh *capacity building* selaras dengan 12 Konvensi PBB tentang terorisme.
- Kampanye melawan terorisme hanya bisa dimenangkan melalui cara yang komprehensif, terukur dan seimbang sesuai dengan tujuan dan prinsip-prinsip Piagam PBB.

- Sepakat meningkatkan upaya menekan pendanaan jaringan terorisme, meningkatkan aturan keamanan perbatasan, terutama memerangi terorisme udara dan laut.
- Sepakat dibentuknya dua kelompok kerja *ad hoc* bidang kerangka hukum dan penegakan hukum.
- Kelompok kerja bidang kerangka hukum diberi tugas utama melakukan identifikasi berbagai bidang guna mengembangkan bantuan kerja sama.
- Kelompok kerja bidang penegakan hukum dimaksudkan sebagai wahana berbagai pengalaman operasional, memformulasikan model praktik terbaik, dan mengembangkan data informasi yang lebih efektif. Kedua kelompok kerja itu berkewajiban melaporkan hasil kerja mereka kepada para menteri.
- Para Menteri menyambut baik pendirian Pusat Kerja Sama Penegakan Hukum Indonesia (*Indonesia Center for Law Enforcement Cooperation/ICLEC*). Namun, untuk itu diperlukan kerja sama dengan lembaga serupa yang sudah ada, seperti Pusat Kontra-Terorisme Asia Tenggara di Malaysia dan Akademi Penegakan Hukum Internasional di Thailand.
- Sepakat meningkatkan bantuan untuk negara berkembang dan negara kepulauan kecil dalam meningkatkan kemampuan mereka memenuhi tuntutan internasional sesuai dengan resolusi dan konvensi PBB tentang terorisme.
- Para Menteri menegaskan kembali komitmennya untuk memperkuat kerja sama dan koordinasi regional di antara berbagai badan yang relevan dalam memberantas terorisme.

Sementara itu Menteri Kehakiman dan Hak Azasi Manusia, Yusril Ihza

Mahendra, dan Kapolri Jenderal Daí Bachtiar yang juga menghadiri pertemuan itu, menyampaikan kekecewaan mendalam soal sikap Singapura. Disebutkan, Singapura tidak beritikad baik terhadap Indonesia sehubungan dengan sikap mereka yang tidak mau menandatangani perjanjian ekstradisi dengan Indonesia. Padahal, perjanjian esktradisi juga merupakan salah satu kerangka hukum yang efektif untuk memberantas terorisme dan kejahatan ekonomi. Indonesia sudah membuat perjanjian ekstradisi dengan Australia, Malaysia dan Hongkong, yang sistem hukumnya sama dengan Singapura (sistem *Commonwealth*). Sikap tidak kooperatifnya Singapura itu juga ditunjukkan ketika Indonesia meminta data perbankan untuk mengetahui berapa uang dari Indonesia yang masuk ke bank-bank di Singapura. Keberatan Singapura ini lebih disebabkan oleh karena mereka sebetulnya melindungi para "penjahat" Indonesia yang bersembunyi di negara itu (*Kompas*, 6-2-2004).

IV. KONFERENSI ASEAN-PBB KE-4

Konferensi ASEAN-PBB ke-4 berlangsung di Jakarta tanggal 23-25 Februari 2004 dengan tema penghindaran konflik, resolusi konflik dan perdamaian Asia Tenggara dihadiri oleh para pejabat negara-negara ASEAN, wakil Perserikatan Bangsa-Bangsa dan para akademisi dari negara-negara ASEAN.

Menteri Luar Negeri Indonesia Hassan Wirajuda mengatakan pada pembukaan konferensi itu (*SCTV Liputan 6*, 24-2-2004) bahwa:

- Sudah saatnya ASEAN membentuk pasukan penjaga perdamaian ASEAN (*ASEAN Peace Keeping Force/PKF*) dan pembentukan institusi sebagai fasilitator penyelesaian konflik.

- Pembentukan pasukan perdamaian antara lain bertujuan untuk mengurangi intervensi pihak ketiga dalam hal penciptaan perdamaian, termasuk penyelesaian konflik. Selama ini intervensi pihak ketiga di kawasan Asia Tenggara disebabkan karena negara-negara ASEAN tidak siap untuk menciptakan perdamaian dan keamanan serta mengatasi konflik daerah.
- Melalui rencana aksi Komunitas Keamanan ASEAN (ASC) dengan berbagai perangkat tanggung jawab keamanan secara regional, diharapkan tercipta penghindaran konflik dan penyelesaian konflik serta perdamaian pasca konflik.
- Rencana pembentukan ASEAN-PKF merupakan konsep dari salah satu elemen rencana kerja yang dirancang oleh Indonesia berkaitan dengan ide ASC.
- Ada suatu kebutuhan untuk membangun *stand by arrangement* di saat ada negara ASEAN memerlukan pasukan keamanan bersama, seperti ketika Indonesia meminta negara ASEAN, yaitu Filipina dan Thailand untuk ambil bagian dalam Tim Pemantau Kesepakatan Gencatan Senjata dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) tahun 2002.
- Rencana kerja ASC yang disusun oleh Indonesia akan dibahas bersama dengan rencana kerja sosial budaya yang sedang dibuat oleh Filipina dalam pertemuan tingkat Menteri ASEAN di Jakarta Juni 2004 dan akan direkomendasikan pada Konferensi Tingkat Tinggi di Laos, November 2004.

Asisten Administrasi dan Direktur Pencegahan dan Pemulihan Krisis Badan Program Pembangunan PBB (UNDP) Julia Taft mengatakan dalam

konferensi itu (*Sinar Harapan*, 24-2-2004) bahwa:

- PBB menyambut baik setiap usulan ASEAN dalam mewujudkan keamanan di kawasan, termasuk gagasan pembentukan ASEAN-PKF.
- Kini saatnya bagi PBB dan ASEAN untuk melakukan kerja sama yang lebih khusus mengenai keamanan di kawasan.

Asisten Sekjen PBB bidang Politik Danilo Tuerk mengatakan di Jakarta seusai konferensi bahwa perdebatan tentang pembentukan ASEAN-PKF tidak akan menyurutkan gagasan itu, yang oleh PBB disambut baik. Gagasan ASEAN-PKF merupakan salah satu bentuk keinginan sebuah kelompok negara dalam upaya mempererat dan memelihara perdamaian secara multilateral. Untuk itu PBB akan memberikan bantuan bagi ASEAN-PKF (*Kompas Cyber Media*, 26-2-2004).

Sementara itu staf peneliti Hubungan Internasional CSIS, Rizal Sukma mengatakan (*Kompas Cyber Media*, 25-2-2004) bahwa:

- Rencana pembentukan ASEAN-PKF sebagai hal yang realistik, baik dari segi teknis dengan *time frame* pembentukannya pada tahun 2012 maupun dari segi kepentingan, di saat sebuah negara ASEAN terjadi konflik.
- Pembentukan ASEAN-PKF sesuai dengan kebutuhan ASEAN dalam upaya mewujudkan kawasan yang integral di bidang ekonomi, keamanan, sosial dan budaya yang dicanangkan pada 2020.
- Konflik di Timor Timur pada tahun 1999 sebagai salah satu contoh bahwa keberadaan ASEAN-PKF sangat diperlukan sehingga tidak perlu mendatangkan pihak ke-

tiga jika di sebuah negara ASEAN terjadi konflik.

- ASEAN memiliki waktu untuk mempersiapkan pembentukan ASEAN-PKF. Ada tiga tahap proses yang diperlukan: Tahap *pertama*, pembentukan pusat penjaga perdamaian nasional masing-masing negara ASEAN. Tahap *kedua*, kerja sama antara pusat-pusat penjaga perdamaian nasional itu yang dikoordinir oleh sebuah pusat pelatihan. Tahap ketiga, membuat pasukan perdamaian ASEAN.
- Masalah pendanaan ASEAN-PKF akan ditentukan setelah adanya kesepakatan diplomatik di antara negara-negara ASEAN tentang pembentukan PKF.

Meski gagasan ASEAN-PKF mendapat dukungan dari beberapa kalangan, Thailand menolak usulan tersebut. Menteri Luar Negeri Thailand Surakiat Sathiratai mengatakan bahwa saat ini tidak ada konflik internasional yang terjadi di kawasan dan jika terjadi konflik masing-masing negara ASEAN bisa langsung mengirim pasukan mereka. Adanya kekhawatiran tentang pembentukan ASEAN-PKF akan merusak satu sendi tradisional ASEAN tentang prinsip non-intervensi dalam urusan dalam negeri satu dengan lainnya, diyakini oleh banyak kalangan di Thailand untuk melakukan protes (*Kompas Cyber Media*, 24-2-2004).

V. PERTEMUAN INFORMAL MENTERI LUAR NEGERI ASEAN

Pertemuan Informal Para Menteri Luar Negeri ASEAN berlangsung di Halong Bay, Vietnam tanggal 3-5 Maret 2004 yang didahului oleh Pertemuan Pejabat Tinggi (SOM) ASEAN di

Jakarta tanggal 20 Februari 2004 antara lain membicarakan masalah Komunitas Keamanan ASEAN (ASC), Pembentukan Pasukan Penjaga Perdamaian Regional (ASEAN-PKF), Isu-isu Keamanan Kawasan, Ancaman Terorisme Global, Krisis Semenanjung Korea, Masalah Taiwan, Traktat Nonagresi, Perjanjian Ekstradisi, Pembentukan Piajam ASEAN (*ASEAN Charter of Rights and Obligation of Peoples*) dan Komisi Hak Azasi Manusia ASEAN.

Hadir dalam pertemuan itu Menlu Hassan Wirajuda, Menlu Singapura S. Jayakumar, Menlu Thailand Surakiart Suthirathai, Menlu Malaysia Syed Hamid Syed Albar, Menlu Filipina Delia Albert, Menlu Brunei Darussalam Mohamad Bolkiah, Menlu Vietnam Nguyen Dy Nien, Menlu Laos Somsavat Lengsavad, Menlu Kamboja Hor Namhong dan Menlu Myanmar Win Aung.

Dalam pertemuan tersebut pembahasan masalah pasukan penjaga perdamaian regional (ASEAN-PKF) menjadi isu yang cukup hangat dibicarakan. Meski sifat pertemuan sangat informal, namun pembicaraan menge-nai ide ASEAN-PKF usulan Indonesia itu, ditolak Singapura dan Thailand. Sementara negara-negara lainnya seperti Malaysia, Filipina, Brunei Darussalam, Vietnam, Laos, Kamboja dan Myanmar tidak menanggapi masalah ASEAN-PKF. Menlu Singapura S. Jayakumar mengatakan bahwa pembahasan peran pasukan perdamaian regional dalam lingkup ASEAN kurang tepat, sebab ASEAN bukanlah organisasi keamanan atau organisasi pertahanan. Saat ini tidaklah tepat untuk membahas pembentukan pasukan penjaga perdamaian. Sedangkan Menlu Thailand Surakiart Sathiratai mengatakan bahwa pembicaraan pembentukan pasukan penjaga perdamaian perlu dibicarakan secara

rinci. Selanjutnya ia mengatakan, pembentukan pasukan penjaga perdamaian di kawasan ASEAN akan bertentangan dengan prinsip *non-interference* ASEAN (*Kompas*, 5-3-2004).

Pembicaraan sejumlah masalah kepentingan bersama lainnya mencakup pemecahan masalah sekitar pertikaian Uni Eropa atas Myanmar sehubungan rencana berlangsungnya Pertemuan Asia Eropa (ASEM) di Hanoi, Vietnam bulan Oktober 2004. ASEAN menginginkan anggota barunya, yaitu Kamboja, Laos dan Myanmar, dilibatkan dalam pertemuan puncak dua tahunan itu sebagai imbalan atas partisipasi dari 10 negara calon Uni Eropa. Namun demikian, keikutsertaan Myanmar dalam ASEM bagi Uni

Eropa tidak bisa diterima, kecuali situasi hak azasi manusia di Myanmar segera cepat diperbaiki (*Kompas*, 6-3-2004).

Para Menlu ASEAN juga membahas masalah kondisi Irak yang terus memburuk, krisis nuklir di Korea Utara dan ketegangan antara pemerintah Cina dengan Taiwan sehubungan dengan rencana penyelenggaraan referendum di Taiwan pada 20 Maret 2004. Dalam hal ini, negara-negara ASEAN memiliki kepentingan untuk memelihara perdamaian dan stabilitas di Selat Taiwan dan menegaskan kembali bahwa negara-negara ASEAN tetap mengakui pada kebijakan satu Cina —*one China policy*— (*Media Indonesia*, 6-3-2004).

VOL. XXI NO. 1
FIRST QUARTER
2003

The
Indonesian
Quarterly

CURRENT EVENTS

- ASEAN and the East Asian Co-operative Searching for a Balanced Relationship
- Political and Security Dimensions of Indonesia-Cambodia Relations
- Malaysia and Indonesia: Meeting the Challenges in a Globalized World

REVIEW OF ECONOMIC DEVELOPMENT

- Fragile Recovery

REVIEW OF POLITICAL DEVELOPMENT

- 2003: The Political Year of Indonesia

ARTICLES

- Indonesia's Changing Role in OIC
Is It A "New Era of Foreign Policy?"
- Indonesia's Local Rule at the Heart
- The Management of Biodiversity in Indonesia at Sustainable Level
- BIMCO Impacts on Fishery Production in Indonesia

ISSN 0304-2170

Annual Subscriptions:

Indonesia Rp. 90.000,00; Asia Pacific & Australia US\$100,00; Europe & Africa US\$125,00; USA, Canada & Central America US\$150,00; South America & Others US\$175,00

The Indonesian Quarterly

The Indonesian Quarterly is a journal of policy oriented studies published by the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- Current Events;
- Review of Political Development;
- Review of Economic Development, and
- Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscription to

The Indonesian Quarterly

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia

Tel: (62-21) 3865532, Fax: (62-21) 3809641; 3847517

E-mail: csis@csis.or.id

PARA PENULIS

- **A. Ahsin Thohari.**
Mahasiswa Program Pascasarjana (S2) Ilmu Hukum Program Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jakarta.
- **Andi Widjajanto.**
Staf Pengajar Jurusan Hubungan Internasional, FISIP-UI, Jakarta.
- **Anton Djawamaku.**
Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.
- **Azyumardi Azra.**
Rektor UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta.
- **Faustinus Andrea.**
Staf Peneliti pada Departemen Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.
- **Gregorius Sahdan.**
Staf Pengajar pada Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa APMD, Yogyakarta; Direktur Kajian Politik dan Pembangunan Kawasan pada Center for Humanity and Civilization (CHOICES), Yogyakarta.
- **Landry Haryo Subianto.**
Staf Peneliti pada Departemen Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.
- **Lina A. Alexandra.**
Staf Peneliti pada Departemen Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.
- **M. Sudibjo.**
Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.
- **Mely Caballero-Anthony.**
Assistant Professor, Institute of Defense and Strategic Studies (IDSS) Nanyang Technological University, Singapura.

TENGARA ORDE BARU

Kisah Harry Tjan Silalahi



Penulis: J.B. Soedarmanta

*Penerbit: PT Toko Gunung Agung Tbk,
Jakarta*

Dalam masa Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto, ada sejumlah tanda-tanda, dan peristiwa yang mewarnai kehidupan masyarakat hingga kini. Meski era Orde Baru telah berlalu namun orde itu telah membentuk banyak paradoks yang perlu dikaji. "Tentang Orde Baru ini memang saya turut mengalami dan menyertai," kata Harry Tjan Silalahi, yang terlahir sebagai

orang Indonesia, dan yang karena ketokohnya, mengungkap banyak hal yang patut diamati karena telah menjadi bagian dari sejarah bangsa ini.

Buku ini tidak sekadar merupakan potongan-potongan kisah namun lebih mengungkapkan buah pemikiran dan gagasan yang selama ini diperjuangkan oleh Harry Tjan Silalahi, dengan latar belakang budaya tempat ia hidup. Buku ini terdiri dari 15 bab yang oleh penulis dikelompokkan dalam 9 tema: asal-usul, lingkup pergaulan, formasi pendidikan pribadi, kesadaran akan historisitas, pengalaman berbudaya, pandangan kemasyarakatan, religi dan keyakinan hidup, dunia kerja, dan visi ke masa depan.

Tiga bab yang mengungkap kesadaran akan historisitas, yaitu bab "Bung Karno Tokoh Kharismatis", "Tragedi Gestapu", dan "Soeharto Sang Jenderal Besar" mengandung banyak hal yang sekarang menjadi percakapan ulang di masyarakat. Berbagai ulasan peristiwa diungkap dalam bab "Tengara Orde Baru", antara lain tentang Konsensus Nasional, Penataan Bidang Ekonomi, Kunjungan Paus Paulus VI, Massa Mengambang dan Asas Tunggal, Kasus Kartika dan Pertamina, Masalah NKK, dan Pemerintahan yang Rasional. Pandangan kemasyarakatan, religi dan pengalaman budaya yang banyak mengandung nilai-nilai kemanusiaan terdapat dalam bab "Pembauran", "Orang Beragama dalam Negara", dan "Wayang itu Bayang-bayang". Dua bab terakhir, yaitu "Masa Depan Reformasi" dan "Awal Rekonsiliasi?" merupakan pilihan yang patut dipertimbangkan di tengah-tengah banyaknya kesimpangsiuran di masyarakat saat ini.